

Heath-regjeringens feilslåtte politikk og uheldige omstendigheter

Hvordan regjeringstiltakene fra 1970 til 1974
forsterket virkningen av oljekrisen på
Storbritannia

Stefan Hotvedt



Masteroppgave i historie
Institutt for arkeologi, konservering og historie (IAKH)
Universitetet i Oslo

Vår 2015

Heath-regjeringens feilslåtte politikk og uheldige omstendigheter

Hvordan regjeringstiltakene fra 1970 til 1974 forsterket virkningen av
oljekrisen på Storbritannia

Stefan Hotvedt



Masteroppgave i historie

Instituttet for arkeologi, konservering og historie (IAKH)

Universitetet i Oslo

Vår 2015

© Stefan Hotvedt 2015

Heath-regjeringens feilslåtte politikk og uheldige omstendigheter. Hvordan regjeringstiltakene fra 1970 til 1974 forsterket virkningen av oljekrisen på Storbritannia.

Stefan Hotvedt

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Forord

Å skrive denne masteroppgaven har vært en omfattende og tidkrevende prosess. Uten veiledning og støtte fra ansatte og studenter på UIO, familie, venner og kjæreste ville jeg aldri ha kommet i mål på normert tid. Jeg er derfor nødt til å takke alle de som gjorde dette mulig.

Først og fremst vil jeg takke min veileder Hilde Henriksen Waage for hennes konstruktive tilbakemeldinger, gode råd og oppmuntrende seminarer som fikk meg til å forstå hva som kreves for å skrive en masteroppgave i historie.

Deretter vil jeg takke Hildes assistent, Helge Jensenhaugen, for hans svært verdifulle tilbakemelding. Ikke bare til innholdet, men også til grammatikken og manglende fotnoter.

Studentene på Hildes seminargruppe har også vært til umåtelig hjelp med kommentering av kapitler og støtte når ting har sett mørkt ut. Det har vært utrolig verdifullt å få tilbakemelding fra andre studenter som befant seg i samme situasjon, og å få kunne kommentere andres arbeid. Det har tilegnet meg viktig kunnskap om hva som kreves innenfor akademisk arbeid.

Jeg vil også takke min familie og nære venner for deres støtte, motiverende samtaler og gode selskap, og da spesielt mine foreldre som har bidratt med omtanke, kjærighet og husly da jeg ikke hadde noe sted å bo.

Jeg er takknemlig overfor universitetet, som bidro med reisestøtte da jeg måtte over til London for å innhente primærkilder. I den forbindelse må takk rettes mot de ansatte på det britiske riksarkivet, som var behjelpelig med å finne fram i det enorme riksarkivet i Kew, London.

Sist, men ikke minst vil jeg takke min kjære Ingrid, som har vært med meg hele veien. Hennes omtanke, kjærighet og støtte har vært uvurderlig for meg under denne prosessen.

Oslo, mai 2015

Stefan Hotvedt

Innholdsfortegnelse

Kapittel 1: Forståelse og perspektiv - Heath-regjeringen og oljekrisen	1
Prioriteter og interesser i britisk politikk under Heath-regjeringen	2
Teori og begreper knyttet til Heath-regjeringens politikk	4
Kilder og litteratur om Heath-regjeringen og oljekrisen	6
Tidligere forskning på Heath-regjeringen og oljekrisen	7
Oppgavens struktur	9
Kapittel 2: Heath-regjeringens forutsetninger	11
Storbritannias energipolitikk, 1958-1970	12
Storbritannias Midtøsten-politikk, 1956-1971	18
Fagforeningenes utfordringer og ønsker, 1960-1970	24
Storbritannias økonomipolitikk, 1945-1970	25
Kapittel 3: Industrielle og økonomiske utfordringer, 1970-1973	31
1970: Dødsfall, modernisering og klassekamp	32
1971: Ideologiske motsetninger og økonomiske realiteter	39
1972: Streik, kollaps og vekst	42
1973 – Europeisk integrering og mørke skyer	50
Kapittel 4: Veien mot Oktoberkrigen og oljekrise, 1970-1973	55
1970: Nye ledere i Midtøsten og en stagnerende fredsprosess	55
1971: Slutten på to æraer	61
1972: Den røde tåken	67
1973: Skriften på veggen	70
Kapittel 5: Krig og kriser - Regjeringens siste åndedrag, 1973-1974	76
Krig i Midtøsten og priskrig med Vesten	78
Innenriks- og utenrikspolitikk på kollisjonskurs	86
Unntakstilstand og tredagersuken	99
Streik og krisevalg	102

Kapittel 6: Konklusjon – Bristende forutsetninger og konsekvenser	106
Bristende forutsetninger	106
Oljekrisen	109
Det angloamerikanske forholdet	110
Konsekvenser av britisk Midtøsten-politikk	111
Vedlegg A – Relevante aktører, begreper og forkortelser	115
Vedlegg B – Statistikk.....	119
Vedlegg C – FNs sikkerhetsrådsresolusjon 242 (1967).....	121
Vedlegg D – FNs sikkerhetsrådsresolusjon 338 og 339 (1973).....	122
Vedlegg E – Oppsummering av <i>The Industrial Relations Act</i> (1971).....	123
Vedlegg F – Oppsummering av lønns- og prisstyringspolitikken.....	124
Primærkilder	125
Analogt arkivmateriale.....	125
Digitalisert arkivmateriale.....	128
Bibliografi	131
Bøker	131
Bind i serie	132
Publikasjoner uten navngitt forfatter.....	132
Del av publikasjoner	133
Tidsskrifter og avisartikler	135
Upubliserte arbeider	136

Forkortelser og oversikt over primærkildene som har blitt brukt

CAB: Cabinet Office

FCO: Foreign and Commonwealth Office

HC: Hansard. Nettsted som har digitalisert alle debatter i House of Commons. Har brukt denne nettsiden som guide for fotnote-referanser: <http://www.bournemouth.ac.uk/library/how-to/hansard.html>

Eksempel på House of Commons kilde: House of Commons (HC) Debate (Deb), 16 July 1970, vol 803 c1735, erklæring om unntakstilstand, hentet 20. februar 2015 fra <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1970/jul/16/proclamation-of-state-of-emergency>

PREM: Prime Minister's Office

POWE: Department of Trade and Industry

TNA: Refererer både til det britiske riksarkivets nettsider og deres lokale arkiv i Kew, London.

Har brukt denne nettsiden som guide for fotnote-referanser fra TNA:

<http://www.nationalarchives.gov.uk/records/citing-documents.htm>

Eksempel på lokal arkiv referanse: The National Archives (TNA): PIN 7/623, notater og diskusjoner om industripolitikk, 1. september til 31. desember 1969.

Eksempel på referanse til arkivmateriale tilgjengelig på nett: The National Archives Website:

Discovery: CAB 128/47/1 Record Type: Conclusion, 23 June 1970, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/D7664791> (accessed 10 July 2014).

CAB 128: Cabinet: Minutes (CM and CC Series)

CAB 129: Cabinet: Memoranda (CP and C Series)

CAB 133: Cabinet Office: Commonwealth and International Conferences and Ministerial Visits to and from the UK: Minutes and Papers (ABC and other Series)

CAB 134: Cabinet: Miscellaneous Committees: Minutes and Papers (General Series)

FCO 8: Foreign Office and Foreign and Commonwealth Office: Arabian Department and Middle East Department: Registered Files (B and NB Series)

FCO 73: Foreign Office and Foreign and Commonwealth Office: Private Offices: Various Ministers' and Officials' Papers

FCO 82: Foreign and Commonwealth Office: North America Department: Registered Files (AM Series)

FCO 93: Foreign and Commonwealth Office: Near East and North Africa Department: Registered Files (NF Series)

PIN 7: Ministry of National Insurance, predecessors and successors: Unemployment Insurance Division, predecessors and successors: Labour Exchanges and Unemployment Insurance, files

POWE 63: Ministry of Power and successors: Petroleum Division and successors: Registered Files (PET Series)

PREM 15: Prime Minister's Office: Correspondence and Papers, 1970-1974

Kapittel 1: Forståelse og perspektiv - Heath-regjeringen og oljekrisen

I mars 1974 mistet Det konservative partiet regjeringsmakten etter en av de mest turbulente periodene i moderne britisk historie. Bakgrunnen for regjeringsfallet var oljekrisen, konflikten med Landsorganisasjonen av gruvearbeidere (NUM) og regjeringens manglende evne til å rette opp den ustabile økonomiske situasjon i Storbritannia. De forskjellige prosessene skapte en unik situasjon fra høsten 1973 til vinteren 1974, som førte til at statsminister Edward Heath måtte utstede nyvalg før regjeringstiden var over.

Regjeringskrisen kan spores tilbake til gruvearbeiderstreiken i starten av 1972. Da hadde regjeringen bukket under for lønnskravene til NUM, noe som hadde gitt fagforeningen troen på et nytt fordelaktig lønnsoppgjør høsten 1973. På samme tidspunkt som det forestående lønnsoppgjøret med NUM innførte Organisasjonen av oljeeksporterende land (OPEC) en drastisk prisøkning på olje, som satte press på regjeringens inflasjonspolitik. Kort tid etter OPECs prisøkning og NUMs lønnskrav utløste spenningen i Midtøsten Oktoberkrigen mellom Egypt, Syria og Israel. Krigen førte til at Organisasjonen av arabiske oljeeksporterende land (OAPEC) innførte produksjonskutt på olje i et forsøk på å få vestlige land til å legge press på USA om å moderere sin støtte til Israel i Midtøsten-konflikten, noe som la en demper på det angloamerikanske forholdet.¹

Heath-regjeringens Midtøsten-politikk hadde til formål å sikre oljeforsyningene, siden over førti prosent av britenes energiforbruk ble dekket av olje fra den politisk ustabile regionen. Regjeringens politikk førte til at britene ble plassert på OAPECs liste over foretrukne land under oljekrisen. Land på denne listen skulle ikke i like stor grad rammes av produksjonskuttene organisasjonen innførte, men heller motta det samme produksjonsvolumet som i september 1973.²

Da disse forskjellige kravene kom på omtrent samme tidspunkt ble regjeringen usikker over hva den skulle gjøre. Det var vanskelig å få et klart bilde av hvordan regjeringen skulle stille seg til OPECs krav om økte oljepriser, hvilke konsekvenser OAPECs produksjonskutt hadde for Storbritannias energiforsyninger og hva som var den beste strategien for å oppnå et tilfredsstillende lønnsoppgjør med NUM som også var forenlig med regjeringens økonomiske politikk.³

Oppgaven analyserer hendelsesforløpet som ledet til Heath-regjeringens avgang gjennom å redegjøre for og drøfte regjeringens økonomiske og industrielle politikk, samt dens Midtøsten-politikk fra juni 1970 til mars 1974. Den vil begynne med Heath-regjeringens inntredelse 19. juni 1970, da tilgangen og prisen på olje fra Midtøsten fortsatt var fordelaktig. Oppgaven vil avslutte

¹ Sandbrook, Dominic. *State of Emergency, The Way We Were: 1970-1974*. London: Penguin Books, 2011, 577-580.

² Venn, Fiona. *The Oil Crisis*. London: Pearson Education, 2006, 17-20.

³ Ziegler, Philip. *Edward Heath*. London: Harper Press, 2011, 422-427.

ved regjeringens fratredelse 4. mars 1974, da prisen og tilgangen på olje fra oktober 1973 til januar 1974 hadde vært så ufordelaktig for regjeringens økonomiske og industrielle politikk at den var nødt til å utstede nyvalg i februar 1974. Ved å undersøke denne perioden søker oppgaven å svare på følgende hovedproblemstilling:

Hvorfor fikk oljekrisen høsten 1973 så store konsekvenser for den britiske regjeringen, selv om den var på OAPECs liste over foretrukne land å eksportere olje til?

Av dette følger det to underordnede problemstillinger:

Hvorfor vokste regjeringens konflikt med Landsorganisasjonen av gruvearbeidere til uante proporsjoner?

Hvilke konsekvenser hadde britisk Midtøsten-politikk for den innenrikspolitiske situasjonen og forholdet til USA?

Oppgaven søker å forstå og forklare hvordan politikken Heath-regjeringen førte overfor den industrielle og økonomiske sektoren var tett knyttet sammen med situasjonen i Midtøsten fra høsten 1973. Oppgaven ser også på hvorfor regjeringens politikk fra dens inntreden i juni 1970 til dens avgang i mars 1974 var med på å legge grunnlaget for at oljekrisen fikk en ødeleggende virkning på regjeringens muligheter til å fornye sin regjeringstid.

Prioriteter og interesser i britisk politikk under Heath-regjeringen

Da Heath-regjeringen inntok regjeringslokalene, hadde den en rekke planer for hvordan Storbritannia skulle bli mer konkurransedyktig overfor resten av det industrialiserte Vesten. Industrien skulle moderniseres og et nytt grunnlag for samarbeidet med fagforeningene skulle bli etablert. Det økonomiske systemet skulle tilpasses i en mer markedsøkonomisk retning og medlemskap i De europeiske fellesskapene (EF) skulle sikres for å utvide handelsrekkevidden. Regjeringens planer var vanskeligere å gjennomføre enn hva den først hadde antatt. Reformene og lovendringene som ble forsøkt innført var altfor kompliserte eller basert på falske premisser. Den store industrireformen *The Industrial Relations Act* som ble vedtatt i 1971 var for eksempel en av de viktigste årsakene til at Heath-regjeringen slet med å få fagforeningene til å samarbeide. Den hadde til formål å reformere regjeringens relasjoner med fagforeningene på en slik måte at den fikk mer konstitusjonell makt over fagforeningsbevegelsen, men endte istedenfor opp med å bli hovedårsaken til de mange streikene gjennom statsminister Heaths regjeringstid.⁴

⁴ Sandbrook, *State of Emergency*, 109-113.

Heath-regjeringen hadde mange gode grunner til å modernisere industrien og relasjonene med fagforeningene. Da Det konservative partiet tok over makten, slet den britiske industrisektoren med svak produktivitet og lønnsomhet. Fagforeningenes motvilje mot å godta *The Industrial Relations Act* var imidlertid heller ikke vanskelig å forstå. Med økende konkurranse fra lavkostland på det globale markedet så fagforeningene at stadig flere jobber forsvant til utlandet. De store reformene som regjeringen planla så fagforeningene på som enda et forsøk på å redusere deres rettigheter og antall jobber som var tilgjengelige for dem.⁵

Det var ikke bare industrisektoren som var moden for reform i Heath-regjeringens øyne. En av årsakene til Storbritannias økonomiske problemer var ifølge regjeringen den svake veksten sammenlignet med Tyskland, Frankrike og Japan. For å prøve å løse de finansielle flokene satte regjeringen i gang en rekke tiltak for å stimulere den økonomiske sektoren i et forsøk på å omstille den i en mer markedsøkonomisk retning. Ettersom Storbritannias økonomiske situasjon hadde forverret seg på 1960-tallet, og denne tendensen fortsatte etter at Det konservative partiet tok over regjeringsmakten i 1970, ble det gjort forsøkt på å redusere statlig innblanding i økonomien. Regjeringstiltakene hadde ikke den ønskede virkningen, noe som etter hvert førte til at Heath-regjeringen foretok en helomvending og returnerte til økt statlig styring over økonomien i 1972.⁶

Denne helomvendingen hadde ikke bare bakgrunn i innenrikspolitiske prosesser. Bretton Woods-systemet som hadde hatt store problemer fra august 1971 og som kollapset i 1973, spilte også en viktig rolle. Systemet bestod av et rammeverk etablert for å skape stabilitet i finans- og pengepolitikken etter at andre verdenskrig var over. Det implisitte målet med systemet var å holde vekslingskursen stabil og oppmuntre til handelsliberalisering. Medlemmene forpliktet seg til å føre en pengepolitikk som opprettholdt en fast vekslingskurs for sin valuta målt i forhold til gull. Utover 1960-tallet kom systemet under økende press etter hvert som det ble stadig vanskeligere å opprettholde en stabil vekslingskurs.⁷

Konflikten i Midtøsten skulle også påvirke regjeringens utsikter. I Midtøsten hadde en ny konflikt ligget og ulmet siden Seksdagerskrigen i 1967 mellom Israel, Egypt, Jordan og Syria. Utfallet av Seksdagerskrigen hadde ført til en svært fordelaktig militær-strategisk posisjon for Israel, som Egypt, Jordan og Syria var misfornøyde med. Utviklingen resulterte etter hvert i Utmattelseskrigen mellom Israel og Egypt, som varte fra 1969 til 1970. Den spente situasjonen i Midtøsten forsterket den kalde krigens innflytelse på Midtøsten. USA støttet pro-vestlige land som Jordan og Israel,

⁵ Ibid. 92-105.

⁶ Pemberton, Hugh. "The Transformation of the Economy". I *A Companion to Contemporary Britain 1939-2000*, redigert av Paul Addison og Harriet Jones, 180-199. Mass: Blackwell Publishing, 2007.

⁷ Tomlinson, Jim. "Economic Policy". I *The Cambridge Economic History of Modern Britain, Volume III; Structural Change and Growth, 1939-2000*, redigert av Roderic Floud og Paul Johnson, 193-194. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

mens Sovjetunionen støttet det som i Vestens øyne var radikale regimer, som Egypt og Syria. For Storbritannia betydde utviklingen i Midtøsten at tilgangen på oljeforsyningene ble stadig mer usikker.⁸

På grunn av den britiske avhengigheten av olje fra Midtøsten var Heath-regjeringens Midtøsten-politikk preget av at nasjonale interesser var viktigere enn utenrikspolitiske relasjoner. Storbritannia var nødt til å basere seg på velviljen fra statslederne til de oljerike produsentnasjonene for å sikre sine oljeforsyninger på grunn av dens reduserte innflytelse og tilstedeværelse i Midtøsten. Der hvor Storbritannia tidligere ville ha intervenert for å sikre sine interesser, hadde den ikke lenger noe annet valg enn å være passive tilskuere, i et håp om at amerikanerne, eller noen andre skulle skape et fordelaktig utfall. Reduseringen av den britiske innflytelsen og tilstedeværelsen i Midtøsten var en prosess som foregikk over lang tid og som endte med at Storbritannia avsluttet sitt militære nærvær øst for Suez i 1971.⁹

Under Edward Heaths ledelse var det først og fremst europeisk integrering som var den viktigste prioriteten da det kom til utenrikspolitikken. Ettersom USA hadde overtatt føringen i et Midtøsten som så ut til å bli åsted for økt supermaktspenning og den britiske regjeringen verken hadde mulighet eller kapasitet til å spille en aktiv rolle i regionen, var det Europa som inntok det utenrikspolitiske førersetet for britene frem til oljekrisen.¹⁰ Med mindre USAs politikk truet oljeforsyningene fra Midtøsten eller bidro til økt spenning mellom Storbritannia og resten av EF-medlemmene, så var Heath-regjeringens standpunkt å støtte USA dersom den bad om det.¹¹

Den fordelaktige tilgangen og prisen på olje hadde vært en av forutsetningene for velstandsøkningen i Storbritannia etter andre verdenskrig. Mellom 1950 og 1970 hadde den reelle prisen på olje blitt redusert med cirka 40 prosent på grunn av økt inflasjon, men de siste årene forut for Oktoberkrigen viste tegn på at tiden da vestlige industrialiserte land kunne basere fremgangen sin på billig olje fra Midtøsten var i ferd med å gå mot slutten.¹²

Teori og begreper knyttet til Heath-regjeringens politikk

I sin artikkel «Freedom and Necessity in Economic Policy» introduserte økonomen Bryan Hopkin en metode for å analysere Heath-regjeringens makroøkonomiske politikk. Beslutningstagerne ble

⁸ Waage, Hilde Henriksen. *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*. Kristiansand: Cappelen Damm Akademiske, 2013, 356-378.

⁹ Sandbrook, *State of Emergency*, 578-579; Smith, Simon C. "Anglo-american relations and the end of empire in the Far East and the Persian Gulf, 1948-1971". I *Challenging Retrenchment: The United States, Great Britain and the Middle East, 1950-1980*, redigert av Tore T. Petersen, 9-40. Trondheim: Tapir Academic Press, 2010.

¹⁰ Sandbrook, *State of Emergency*, 136-140.

¹¹ Burke, Kathleen. *Old World, New World*. London: Little Brown, 2007, 623-626.

¹² Venn, *The Oil Crisis*, 7-20, 113-119.

identifisert som finansministeren og statsministeren, og Hopkin valgte ut tre kriterier som til sammen ga et bilde av hvor mye handlingsrom regjeringen hadde da de tok noen av sine viktigste avgjørelser i løpet av regjeringstiden. Det første kriteriet Hopkin etablerte var eksternt press, det andre var den dominerende tankegangen og det tredje kriteriet var politisk press fra de indre rekkene i partiet. Eksternt press identifiserte Hopkin som alle påvirkningsfaktorer som var utenfor det politiske beslutningssystemet i Storbritannia. Det inkluderte den private næringssektoren og den internasjonale finanssfæren. Den dominerende tankegangen ble definert som ideer om økonomisk politikk som gikk på tvers av parti-grensene, og som fungerte som en rettesnor for hva som ble sett på som den mest aksepterte politikken, de mest aksepterte prioriteringene og de økonomiske verktøyene som ble sett på som mest legitime, virkningsfulle og akseptert blant det store flertallet. Det tredje kriteriet var på hvilken måte handlingsrommet til beslutningstagerne var begrenset av internt press fra medlemmer i Det konservative partiet. Partipolitikken førte til at beslutningstagerne måtte ta valg som var forenlig med partiets ideer om mål, mekanismer og prioriteter.¹³

En slik oppgave omfatter ikke bare teoretiske perspektiver om selve skrivingen, men også teoretiske rammeverk som var grunnlaget for politikken som ble ført. Keynesianismen var dypt integrert i den britiske økonomiske tankegangen og var grunnlaget for den økonomiske politikken britene førte under Heath-regjeringen. Den keynesianske modellen foreslår en blanding mellom plan- og markedsøkonomi, og går ut på at staten aktivt stimulerer økonomien for å motvirke konjunktursvingninger. Det foreligger en inngående debatt om den økonomiske politikken i etterkrigstiden virkelig var keynesiansk, men på grunn av oppgavens omfang og begrensinger er det noe som ligger utenfor dens rekkevidde. Det forutsettes derfor at det innenrikspolitiske økonomiske rammeverket kan bli beskrevet som keynesiansk, i den grad at regjeringene, oppmuntret av ledende økonomer, aktivt forsøkte å administrere etterspørsel, produktivitet og sysselsetting. Regjeringen mål om å opprettholde sysselsettingen ble gjort gjennom riksdekkende inntektsprognoser og justeringer i beskatningen og offentlige utgifter.¹⁴

Også Midtøsten er et problematisk begrep. Navnet Midtøsten stammer fra den amerikanske sjøoffiseren Alfred T. Mahan, som skrev for det britiske tidsskriftet *National Review* i 1902. I artikkelen benyttet han begrepet for å definere området som han mente britene burde forsterket sine flåtestyrker i rundt Persiabukta. Mahans Midtøsten var et udefinerbart område mellom sjøruten fra Suez til Singapore. Det nye begrepet spilte på det allerede eksisterende det nære Østen og det fjerne

¹³ Hopkin, Bryan. "Freedom and Necessity in Economic Policy: Britain 1970-1979". *The Political Quarterly* 70, nr. 3 (1999): 305.

¹⁴ Sandbrook, *State of Emergency*, 324-327.

Østen.¹⁵ Begrepet har blitt beskyldt for å være eurosentrisk siden det er kun for Vesteuropeere at det ligger i øst. For en inder ligger det i vest, mens for en russer ligger det i sør.¹⁶ Siden begrepet Midtøsten har blitt vanlig også i den arabiske pressen (ash-Sharq al-Awsat) og dekker det samme området som er i bruk av den nord-amerikanske og vesteuropeiske pressen har jeg likevel få problemer med å bruke begrepet i min oppgave. Den tradisjonelle og mest brukte definisjonen av hvilke land som er omfattet av begrepet Midtøsten er hva som kommer til å være tilfellet for denne oppgaven og gjelder følgende land: Bahrain, Kypros, Egypt, Iran, Irak, Kurdistan, Israel, Jordan, Kuwait, Libanon, Oman, Palestina, Qatar, Saudi-Arabia, Syria, Tyrkia, De forente arabiske emirater (FAE) og Jemen.¹⁷

Kilder og litteratur om Heath-regjeringen og oljekrisen

Kildene til denne oppgaven er i det vesentligste hentet fra Det britiske riksarkivet. Kildene består både av materiale gjort tilgjengelig over internett, og materiale som jeg selv har innhentet da jeg besøkte Det britiske riksarkivet i Kew, London våren 2014. Selv om mesteparten av materialet er blitt publisert, opplevde jeg også en rekke ganger at filer manglet eller var hemmeligstempelt, mest sannsynlig på grunn av dets kontroversielle innhold. Jeg kan ikke med full sikkerhet si at de rådende kildene forteller hele historien. Informasjonen i dokumentene kan heller ikke uten videre tas for gitt. Den kan fortelle oss mye om hvordan regjeringen så på situasjonen, men lite om hvordan de andre involverte aktørene oppfattet det. Derfor var det viktig å supplere disse kildene med annen litteratur for å forsøke å fylle hull som finnes i primærkildene og teste informasjonen opp mot hverandre. Det har blitt gjort gjennom bruken av sekundærlitteratur og biografier fra aktørene der det har vært mulig. Også her finnes det mange fallgruver. Selvbiografiene er for eksempel ofte sterkt påvirket av aktørens egen rolle under begivenhetene, og som regel har de blitt skrevet for å forklare og forsvare egne avgjørelser og handlinger, de kan være svært subjektiv i både tone og innhold.

Primærkildene mine består av referater fra forhandlinger og vedtak i den britiske regjeringen (CAB), korrespondanse og møter med statsministeren (PREM), den britiske utenriktstjenesten (FO og FCO) og korrespondanse om energikrisen i Energidepartementet (POWE). CAB-dokumentene knyttet til regjeringsarbeidet var tilgjengelig digitalt, mens jeg måtte reise til riksarkivet i Kew, London for å se de andre dokumentene. Det britiske riksarkivet (TNA) inneholder stort sett alt av offisielle

¹⁵ Caroline Center for the Study of the Middle East and Muslim Civilizations. "Where is the Middle East?" Frigitt 17.04.2015. <http://www.unc.edu/mideast/where/mahan-1902.shtml>.

¹⁶ Hanafi, Hassan. "The Middle East, in Whose World?". I *The Middle East in a Globalized World: Papers from the Fourth Nordic Conference on Middle East Studies, Oslo 1998*, redigert av Bjørn Olav Utvik og Knut S. Vikør, 1-9. Bergen: Nordic Society for Middle Eastern Studies, 2000.

¹⁷ Anderson, Ewan W. og William Bayne Fisher. *The Middle East: Geography and Geopolitics*. London: Routledge, 2000, 12-13.

britiske arkiver. Dokumentene er gradert etter delvis hemmelig, hemmelig og strengt hemmelig. De blir stort sett gjort tilgjengelige etter tretti år, med mindre materialet blir sett på som veldig sensitivt. Det tilgjengelige arkivmaterialet var svært omfattende og dekket alle aspekter ved oppgaven. På grunn av omfanget var jeg nødt til å foreta visse prioriteringer i forhold til utvelgelsen av primærkilder fra TNA. Kilder som ikke er referat fra regjeringsmøter eller regjeringsmemorandum, er stort sett konsentrert rundt de siste seks månedene av Det konservative partiets regjeringsperiode. Jeg har kompensert for denne mangelen gjennom bruk av sekundærkilder og førstehåndsberetninger. Selv om bruken av primærkildene ikke er uttømmende i de to første analyse-kapitlene, reflekter de likevel den viktigste utviklingen i politikken regjeringen førte innenfor økonomi- og industri-sektoren, samt regjeringens Midtøsten-politikk fra sommeren 1970 til Oktoberkrigens utbrudd høsten 1973.

Tidligere forskning på Heath-regjeringen og oljekrisen

Den rådende forståelsen blant historikerne som har skrevet om denne perioden fra et britisk perspektiv, er at oljekrisen ga den britiske regjeringen store uforutsette problemer. Oljekrisen banet vei for at Landsorganisasjonen av gruvearbeidere fikk en enestående forhandlingsposisjon overfor regjeringen, da den forsøkte å utnytte energisituasjonen til å skaffe bedre lønns- og arbeidsvilkår for sine medlemmer.¹⁸ Så enkelt kan det ikke forklares. Regjeringens problemer var synlige allerede i løpet av de første månedene av dens regjeringstid. Det var summen av politiske avgjørelser, uforutsette hendelser, og prosesser som hadde foregått lenge før regjeringen kom til makten, som til sammen førte til at regjeringen havnet i store problemer.

Det er en mangel på litteratur som fokuserer på Storbritannias rolle i Midtøsten under Heath-regjeringen. Historikeren Geraint Hughes har skrevet én artikkel om Storbritannia, det transatlantiske forholdet og Oktoberkrigen i 1973, men den fokuserer først og fremst på britisk Midtøsten-politikk, hvilke prioriteringer britene hadde og hva som motiverte disse, mens den sier mindre om hvordan disse forholdene påvirket den innenrikspolitiske situasjonen, som min oppgave går nærmere inn på.¹⁹ Historikeren Tore Tingvold Petersen har også dekket Storbritannias Midtøsten-politikk inngående, men ikke Heath-regjeringen først og fremst. I forhold til hva som er relevant for min oppgave, er det den britiske tilbaketrekningen øst for Suez og hvilke implikasjoner dette måtte ha, som har vært interessant å studere nærmere i Tore T. Petersens arbeid.²⁰

¹⁸ Sandbrook, *State of Emergency*, 577-612; Ziegler, *Edward Heath*, 401-427.

¹⁹ Hughes, Geraint. "Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arab-Israeli War of 1973". *Journal of Cold War Studies* 10, nr. 2 (2008): 3-40.

²⁰ Smith, "Anglo-american relations and the end of empire in the Far East and the Persian Gulf, 1948-1971", 9-40.

Litteratur knyttet til den innenrikspolitiske situasjon har omhandlet de tallmessige konfliktene med fagforeningene og de økonomiske utfordringene som regjeringen måtte håndtere, der begge har blitt forsket på i et globalisert og lokalt perspektiv. Om det er situasjonen i Midtøsten, de økonomiske utfordringene eller konflikten med fagforeningene, så er saken den at ingen tar for seg alle disse tre temaene på en inngående måte. Som regel blir to av temaene drøftet inngående, mens det siste temaet, som oftest oljekrisen og Midtøsten-politikken, blir overflatisk behandlet. Denne oppgaven tar alle tre temaene med i betraktningen.

Av litteraturen som foreligger, finnes det korte tidsskriftsartikler om spesifikke problemstillinger, store oversiktsverk, som maler med bred pensel om livet og samfunnet generelt på den tiden og biografier om eller av de mest innflytelsesrike politiske aktørene, der bare små deler av verket dekker perioden denne oppgaven skal dekke.²¹ Oljekrisen har blitt grundig forsket på, men da i en mer global kontekst, og ikke med fokus på dens innvirkning på Storbritannia.²² Av den litteraturen som eksisterer om Heath-regjeringen har det i stor grad vært fokusert på Storbritannias inntreden i EF, konfliktene med fagforeningene, økonomiske problemer og konflikten i Nord-Irland.²³

Det er først og fremst historiker Dominic Sandbrook, sin bok *State of Emergency* som har blitt brukt som oversiktsverk for å belyse innenrikspolitikken.²⁴ Den gir et godt bilde av hvordan ting var tidlig på 1970-tallet i Storbritannia og tar for seg det mest vesentlige, men går sjeldent inn i det detaljerte. Av sekundærlitteratur knyttet til Storbritannias økonomiske politikk og forutsetninger for perioden oppgaven dekker har jeg hovedsakelig støttet meg på *The Cambridge Economic History of Modern Britain* og *A Companion to Contemporary Britain*, der sistnevnte også belyser en rekke andre temaer i oppgaven.²⁵ For en dypere studie av Edward Heath og hans regjering har jeg hovedsakelig brukt Heath sin egen selvbiografi *The Course of My Life* og historikeren Philip Ziegler sin autoriserte biografi *Edward Heath*, som ble fullført etter den tidligere statsministerens død.²⁶ Av de to er det Zieglers som gir det mest helhetlige bildet av perioden. Ziegler har skrevet boka med en viss avstand til sitt subjekt og har også hatt tilgang til den forhenværende statsministerens private papirer, som bidrar til at han klarer å tegne et komplekst og flerdimensjonalt portrett av mannen som styrte regjeringen. Heath sin egen bok fokuserer mer på politikken og gir i så måte et

²¹ Hughes, "Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arab-Israeli War of 1973"; Sandbrook, *State of Emergency*; Ziegler, *Edward Heath*.

²² Yergin Daniel. *Svart Gull*. Oversatt av Finn B. Larsen. Oslo: Kagge Forlag, 1998; Venn, *The Oil Crisis*.

²³ Heath, Edward. *Edward Heath: The Course of my Life*. London: Hodder & Stoughton, 1998; Ziegler, *Edward Heath*; Sandbrook, *State of Emergency*.

²⁴ Sandbrook, *State of Emergency*, 3-645.

²⁵ Floud, Roderick og Paul Johnson (red.). *The Cambridge Economic History of Modern Britain Volume III: Structural Change and Growth, 1939-2000*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, 27-111, 134-423; Addison, Paul og Harriet Jones (red.). *A Companion to Contemporary Britain 1939-2000*. Malden. Mass: Blackwell Publishing, 2007, 3-41, 164-202, 463-555.

²⁶ Heath, *The Course of My Life*, 297-419, 446-538; Ziegler, *Edward Heath*, 210-442.

tilfredsstillende bilde av regjeringstilivet under denne perioden, selv om den til tider er preget av hans behov for å forsvare avgjørelsene han selv tok.

Når det gjelder Storbritannia og Oktoberkrigen har jeg basert meg på tidligere nevnte Geraint Hughes sin artikkel «Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arab-Israeli War of 1973».²⁷ Artikkelen benyttet seg av et variert antall kilder, både sekundærlitteratur og primærkilder fra Det britiske riksarkivet og forskjellige amerikanske arkiver. Artikkelen bærer til tider preg av å være i overkant positiv til britisk Midtøsten-politikk. Både amerikanerne og israelerne fremstår ofte som urimelige og krasse, mens britene, som regel blir portrettert som de fornuftige og balanserte. Forfatterens formål med artikkelen var da også å vise at den ensidige fortellingen om USAs rolle og de «feige» europeerne måtte modereres, og forklarer hvorfor den britiske regjeringen handlet som den gjorde. For den britiske politikken i Persiabukta, og da spesielt tilbaketrekningen øst for Suez har jeg benyttet meg av historikeren Tore T. Petersen sine verker, som gir et omfattende og oversiktlig bilde av den britiske strategiske tankegangen i området.²⁸ Historikeren Hilde Henriksen Waages bok *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten* ble tatt i bruk som oversiktsverk for stormaktspolitikken og konfliktene i Midtøsten fra 1956 til 1974.²⁹ For oljekrisen har jeg basert meg på historikeren Fiona Venns bok *The Oil Crisis* og statsviteren Daniel Yergins prisbelønte bok *The Price*.³⁰ Venns bok fungerte mest som et oversiktsverk, og er langt kortere enn Yergins, men bidrar til å gi en god oversikt over oljekrisen og dens opprinnelse, og har mer fokus på Storbritannias rolle. Både Venn, Hughes og Ziegler har hatt tilgang til en del kilder, som jeg selv ikke har fått tak i, og alle disse bidragene har derfor vært nyttig i min forskning.

Oppgavens struktur

Jeg har valgt en tematisk fremstilling for bakgrunnskapittelet og de to første analysekapitlene, og en kronologisk fremstilling for det siste analysekapittelet. Det er fordi den økonomiske og industrielle situasjonen, og politikken som ble ført innenriks, var i det store og hele adskilt fra situasjonen og politikken som ble ført i Midtøsten fra Heaths regjeringsperiode begynte og frem til Oktoberkrigen brøt ut 6. oktober 1973. Fra Oktoberkrigen og frem til midten av februar 1974 var de tidligere nevnte områdene sterkt knyttet sammen på grunn av situasjonen i Midtøsten. Bakgrunnskapittelet forklarer og redegjør for de forutsetningene Det konservative partiet måtte forholde seg til da den tok over regjeringsmakten i juni 1970. Det første analysekapittelet omhandler industriell og økonomisk politikk frem til Oktoberkrigens utbrudd høsten 1973. Det andre analysekapittelet

²⁷ Hughes, *Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arab-Israeli War of 1973*, 3-40.

²⁸ Petersen, Tore T. (red.). *Challenging Retrenchment: The United States, Great Britain and the Middle East, 1950-1980*. Trondheim: Tapir Academic Press, 2010, 1-8.

²⁹ Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 181-205, 267-275, 306-310, 348-399.

³⁰ Yergin Daniel. *Svart Gull*. Oversatt av Finn B. Larsen. Oslo: Kage Forlag, 1998, 570-57, 586-663; Venn, *The Oil Crisis*, 1-208.

fokuserer på britisk Midtøsten-politikk under samme tidsperiode. Det siste analysekapittelet tar for seg de tidligere temaene i en kronologisk fremstilling fra Oktoberkrigens utbrudd, og frem til Heath-regjeringens avgang 4. mars 1974.

Kapittel 2: Heath-regjeringens forutsetninger

Fra slutten av andre verdenskrig og frem til Det konservative partiet tok over regjeringsmakten i 1970 gikk Storbritannia gjennom store omveltninger. Innenfor industrisektoren slet britene med lav produktivitet, økende arbeidsledighet og konkurranse fra lavkostland.³¹ I Midtøsten ble Storbritannias tilstedeværelse gradvis redusert. Over en periode på ti år gikk britene fra å være en stormakt i området til å bli en sekundærmakt.³² Innenfor den økonomiske sektoren var det vanskelig å komme frem til en konkurransedyktig vekslingskurs for pundet og veksten i brutto nasjonalprodukt var lav sammenlignet med land som Frankrike, Tyskland og Japan.³³ Disse utfordringene dannet bakteppet for de problemene Heath-regjeringen støtte på i løpet av de tre og et halvt årene den satt ved makten, og som den aldri helt klarte å finne en løsning på.

Storbritannia sitt energigrunnlag var basert på et høyt forbruk av fossile brennstoffer. På grunn av at mer miljøvennlige alternativer ikke eksisterte i et stort nok kvantum var det få alternativer for britene. Disse fossile brennstoffene bestod hovedsakelig av kull, olje og gass.³⁴ Kullforsyningene var for det meste egenprodusert, mens oljen og gassen ble i økende grad importert fra utlandet, og da spesielt fra Midtøsten.³⁵ Den britiske regjeringen undersøkte muligheten for å få fortgang i prosessen med utvinning av olje og gass fra Nordsjøen, men dette var både dyrt og tok lang tid.³⁶ Det var derfor smått med alternativer til å dekke det økende energibehovet.

Utfordringen Storbritannia stod ovenfor var at etterspørselen etter energi økte, mens produksjonsnivået hos de største oljeprodusentene ikke økte nok, samtidig som kullproduksjonen i Storbritannia ble trappet ned.³⁷ Utviklingen gjorde den britiske staten stadig mer avhengig av olje fra Midtøsten. Det gjorde Storbritannia sårbare overfor eksterne hendelser i regionen, som kunne true denne ressursen. Med fremveksten av organisasjoner som Organisasjonen av oljeeksporterende land og etter hvert Organisasjonen av arabiske oljeproduserende land økte sannsynligheten for at

³¹ Broadberry, Stephen. "The Performance of Manufacturing". I *The Cambridge Economic History of Modern Britain, Volume III: Structural Change and Growth, 1939-2000*, redigert av Roderic Floud og Paul Johnson, 57-59. Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

³² Petersen, Tore T. "Introduction: End of Empire?". I *Challenging Retrenchment: The United States, Great Britain and the Middle East, 1950-1980*, redigert av Tore T. Petersen, 1-7. Trondheim: Tapir Academic Press, 2010.

³³ Tomlinson, Jim. "Economic 'Decline' in Post-War Britain". I *A Companion to Contemporary Britain, 1939-2000*, redigert av Paul Addison og Harriet Jones, 164-175. Malden. Mass: Blackwell Publishing, 2007.

³⁴ History and Sustainability: Resources for Environmental History and Education for Sustainable Development. "Energy Consumption in England and Wales, 1560-2000." Frigitt 21.04.2015. <http://www.histecon.magd.cam.ac.uk/history-sust/energyconsumption/>.

³⁵ Venn, *The Oil Crisis*, 114, 117-119.

³⁶ Heath, *The Course of My Life*, 500.

³⁷ History and Sustainability: Resources for Environmental History and Education for Sustainable Development. "Energy Consumption in England and Wales, 1560-2000"; Venn, *The Oil Crisis*, 40-41.

produsentene ville bruke olje som et pressmiddel mot Storbritannia for å oppnå bedre pris- og produksjonsbetingelser.³⁸

I Midtøsten prøvde britene å bevare sin posisjon som stormakt, men Suezkrisen i 1956, Seksdagerskrigen i 1967 og tilbaketrekningen øst for Suez i 1971 bidro til å svekke deres maktpolitiske grunnlag i regionen. Frem til Suezkrisen i 1956 brukte britene økonomisk og militær makt for å beskytte sine strategiske interesser.³⁹ Utover 1960-tallet var britenes prioriterte interesse å beskytte oljeforsyningene i Midtøsten. På samme tid så de seg nødt til å trappe ned deres tilstedeværelse i området.⁴⁰ Gjennom den gradvise utraderingen av britenes militære makt i regionen ble Storbritannia en sekundærmakt. Utviklingen gjorde landet mer sårbare overfor politiske og økonomiske konsekvenser av regionale konflikter i Midtøsten. Storbritannias reduserte innflytelse var en naturlig forlengelse av deres falmede stormaktstatus. På samme tid forsterket USA og Sovjetunionen sin tilstedeværelse gjennom deres bruk av Midtøsten som en av mange arenaer for den kalde krigen.⁴¹

I et økonomisk perspektiv var Storbritannias vekst svak sammenlignet med mer krigsherjede nasjoner etter andre verdenskrig. I motsetning til for eksempel Japan, som måtte foreta en radikal overhaling av hele den økonomiske og industrielle sektoren, så hadde britene unngått en like stor ødeleggelse av infrastrukturen. Det at land som Japan og Tyskland startet helt på bunn ga dem et stort vekstpotensial. De uforholdsmessig høye veksttallene etter andre verdenskrig i forhold til Storbritannia kan tilskrives at muligheten for vekst var mye større i de nevnte landene. Storbritannias økonomiske vekst sammenlignet med tidligere var likevel positiv.⁴² I hvilken tilstand befant Storbritannias økonomi og industri seg i da Det konservative partiet tok over regjeringsmakten i 1970? På hvilken måte la utviklingen i Midtøsten grunnlaget for oljekrisens påvirkning på Storbritannia? Hvorfor var fagforeningene så kritiske mot regjeringen?

Storbritannias energipolitikk, 1958-1970

I 1958 var Storbritannias forbruk av kull over fem ganger høyere enn forbruket av olje. I 1970 kom 50,3 prosent av energiforbruket fra kull, mens 39,4 prosent kom fra olje og 4,8 prosent kom fra naturgass. I 1973, ved utbruddet av oljekrisen, kom 41,4 prosent av britenes energiforsyninger fra kull, mens 41,9 prosent kom fra olje og 11,4 prosent kom fra naturgass.⁴³ Tendensen var at

³⁸ Venn, *The Oil Crisis*, 37-47.

³⁹ Smith, "Anglo-American relations and the end of empire in the Far East and the Persian Gulf, 1948-1971", 10-19.

⁴⁰ Ibid. 20-40.

⁴¹ Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 174-178, 181-207, 293-294, 331-370.

⁴² Pemberton, "The Transformation of the Economy", 185-188.

⁴³ History and Sustainability. "Energy consumption in England and Wales 1560-2000." Frigitt 12.07.2014.
<http://www.histecon.magd.cam.ac.uk/history-sust/energyconsumption/>.

forbruket av kull ble redusert, mens olje- og naturgasskonsumet økte. Et stadig økende energibehov ble dekket med importert olje og naturgass fra utlandet, og da spesifikt Midtøsten, i stedet for lokalt produsert kull. Årsaken var at den importerte energien var svært billig i forhold til kullproduksjonen, som var lite lønnsom og i tillegg slet med sviktende rekruttering på grunn av harde arbeidsforhold og en lite konkurransedyktig lønn.⁴⁴

Teknisk sett var det ikke mulig å måle hvor mye olje som var tilgjengelig for britene eller hvor mye den var verdt. Det var vanskelig å presentere troverdige modeller for fremtiden til oljevirksomheten, siden det hele tiden ble jobbet ut i fra kort varsel. Samtidig var det ikke bare oljeforsyningene som var viktig. Inntektene fra distribusjonsnettverket til de britiske oljeselskapene knyttet blant annet til tanker-virksomhet bidro med betydelige beløp til statskassen.⁴⁵

Den lave prisen på olje skulle vise seg å ha en utløpsdato. Fra 1960 og utover ble det stadig klarere at de oljeproduserende nasjonene, bortsett fra USA, var misfornøyd med tingenes tilstand og ønsket endring. Gjennom opprettelsen av OPEC i 1960 og OAPEC i 1968 var det bare et spørsmål om tid før de gunstige oljevilkårene gikk mot slutten.⁴⁶

OPEC

De første femten årene etter andre verdenskrig var den internasjonale oljeindustrien dominert av de syv søstre, som bestod av amerikanske Texaco, Exxon, Mobil, Chevron og Gulf Oil, nederlandske Shell og det britiske Det anglo-iranske oljeselskap (fra 1954 het det British Petroleum). Sammen arbeidet de for å kontrollere det internasjonale oljemarkedet gjennom en rekke markedsførings- og samarbeidsavtaler om de største oljefeltene i Midtøsten. De syv søstres dominerende posisjon ble etter hvert redusert gjennom konkurranse fra andre petroleumsselskaper og produksjonsland som ønsket bedre betingelser knyttet til pris og produksjon av olje. Før 1960 var de syv søstres arbeid forutsetningen for at USA, Japan og Vest-Europa skulle motta billig olje. Den eneste bråkmakeren i den harmoniske situasjonen for Vesten hadde frem til da vært Iran, som i 1951 hadde nasjonalisert oljeproduksjonen sin, noe som hadde førte til et angloamerikansk-ledet kupp mot den iranske statsministeren Muhammed Mossadegh i 1953.⁴⁷

Den daværende situasjonen kom ikke til å vare. I starten av oljeeventyret hadde produksjonslandene sett på petroleumsinntektene som en økonomisk bonus, men etter hvert ønsket de største produksjonslandene å ta over kontrollen over sin egen skjebne ved å kreve mer forutsigbare avtaler, som ga dem bedre økonomiske rammebetingelser. På den måten kunne de legge langsiktige planer

⁴⁴ Venn, *The Oil Crisis*, 114; Sandbrook, *State of Emergency*, 113-114.

⁴⁵ The National Archives (TNA): POWE 63/560, notat, verdien av Midtøsten-olje, 19. oktober 1965.

⁴⁶ Venn, *The Oil Crisis*, 33-42.

⁴⁷ Ibid. 33.

for utviklingen av staten basert på inntekter fra deres rikholdige naturressurser.

Nasjonaliseringstendensen skjøt fart gjennom den nye generasjonen med ledere i Midtøsten, der mange hadde tatt sin utdanning i Vesten.⁴⁸

Produksjonslandene ble i økende grad klar over at de ikke hadde kontroll over verken prisene eller produksjonsnivået på deres egen olje. Ønsket om mer kontroll over petroleumsressursene brakte radikale regimer og konservative monarkier sammen i et forsøk på å redusere oljeselskapenes innflytelse. Denne petroleumsnasjonalismen begynte å gjøre seg gjeldende på slutten av 1950-tallet, og den utløsende hendelsen var da de store oljeselskapene valgte å kutte prisene som en løsning på oljen som flommet inn fra Sovjetunionen, istedenfor å redusere produksjonen, slik som produsentnasjonene ønsket det. De syv søstres avgjørelse reduserte skatteinntektene produksjonslandene fikk per fat som ble solgt, samtidig som selskapene reduserte sine kostnader. Som et svar på Exxons avgjørelse om å kutte oljeprisen med 14 cent per fat i august 1960, grunnla Iran, Irak, Kuwait, Saudi-Arabia og Venezuela organisasjonen OPEC måneden etter.⁴⁹

OPECs påvirkningskraft var beskjeden de første årene. Konkurransen mellom medlemslandene og politiske uenigheter mellom konservative monarkier som Saudi-Arabia og radikale stater som Irak samt politiske uenigheter mellom de arabiske landene og de som ikke var det, var viktige bidragsfaktorer til Organisasjonen av oljeeksporterende lands beskjedne fremgang de første årene. Det var først og fremst en organisasjon for utviklingsland der petroleum stod for en majoritetsandel av eksport og inntekter.⁵⁰ Organisasjonens mål var å hjelpe produksjonslandene til økt råderett og kontroll over oljeforsyningene. Etter hvert som årene gikk fortsatte organisasjonen å vokse og nye oljeeksportører kom til. OPECs andel av verdens oljeforsyninger holdt seg på mellom 82 og 84 prosent gjennom hele sekstitallet.⁵¹ En av de viktigste politiske konfliktene innad i OPEC var spørsmålet om bruken av oljevåpenet. Oljevåpenet var produksjonskutt utført av arabiske oljeprodusenter overfor land som støttet Israel. Oljevåpenet hadde blitt tatt i bruk ved de arabiske-israelske krigene i 1948, 1956 og 1967 uten særlig virkning. Årsaken var at ikke-arabiske medlemsland av OPEC og de store oljeselskapene hadde lyktes med å fordele forsyningene internasjonalt. Landene som innførte embargoer og produksjonskutt kunne bare gjøre dette over en kort periode siden de var økonomisk avhengige av oljeinntektene.⁵²

⁴⁸ Ibid. 37.

⁴⁹ Ibid. 37.

⁵⁰ Venn, *The Oil Crisis*, 50-51; Tétreault, Mary Ann. "The Political Economy of Middle Eastern Oil". I *Understanding the Contemporary Middle East*, redigert av Deborah J. Gerner og Jillian Schwedler, 254. London: Lynne, Rienner Publishers, 2004.

⁵¹ Venn, *The Oil Crisis*, 38.

⁵² Tétreault, "The Political Economy of Middle Eastern Oil", 255.

Seksdagerskrigen i 1967 var første gang oljevåpenet ble tatt i bruk etter grunnleggelsen av OPEC. Embargoen i 1967 lyktes med å redusere Frankrikes støtte til Israel. Etter tapet av Algerie hadde Frankrike færre forsyningskilder, noe som gjorde den mer avhengig av oljeforsyninger fra de arabiske landene i OPEC. Frankrike stolte heller ikke på USAs lederskap i den vestlige alliansen, noe som gjorde den påpasselige med ofre de gode relasjonene den nøt med de arabiske produksjonslandene.⁵³

Under Seksdagerskrigen i 1967 hadde også Suezkanalen blitt blokkert. Det innebar en knapphet på tankere til å frakte den tilgjengelige oljen til Europa fra Persiabukta fordi oljetankerne måtte frakte oljen mye lenger, rundt Afrika, for å nå Middelhavet. Til tross for denne utviklingen var ikke oljeselskapene bekymret over mulige kutt i oljeforsyningene. Istedenfor mente flertallet av selskapene at det minkende gapet mellom forsyninger og etterspørsel var fordelaktig for deres økonomiske utsikter. Selskapene var skeptiske til at oljemarkedet kunne bli forstyrret av politisk press, siden de tidligere forsøkene på å bruke oljevåpenet hadde hatt minimal betydning. Selskapene var også ubekymret av den økende etterspørselen etter olje og den dalende oljeproduksjonen i USA. Amerikansk oljeproduksjon nådde toppen i 1970 samtidig som etterspørselen fortsatte å øke og en større andel av USAs energiforbruk måtte bli importert fra utlandet. På samme tid som den amerikanske produksjonen sank, minsket overskuddskapasiteten hos produsentene under amerikansk innflytelse. Dersom oljevåpenet skulle bli brukt igjen fantes det ikke noen måte å øke produksjonsnivået fra USA for å gjøre opp for de manglende oljeforsyningene fra de arabiske landene, slik strategien hadde vært i 1956 og 1967.⁵⁴ På grunn av den begrensede virkningen oljevåpenet hadde hatt under Seksdagerskrigen valgte OPEC å stake ut en ny kurs. Gradvis skulle organisasjonen ta kontrollen på prissetting og produksjonsnivå tilbake fra Vesten og oljeselskapene. Det første skrittet var å sikre seg en fast andel fra overskuddet til oljeselskapene, som sakte men sikkert skulle stige.⁵⁵

En forutsetning for at OPEC skulle lykkes med sin plan var et nært samarbeid mellom medlemmene. Det skulle vise seg å være vanskeligere enn først antatt. Stadig vekk tok medlemmer av OPEC avgjørelser som svekket samarbeidet. I 1971 nasjonaliserte Algerie 51 prosent av franske oljeinteresser, og i 1972 nasjonaliserte Irak Det irakiske petroleumselskapets beholdninger i den nordlige delen av landet. Et selskap som den britiske regjeringen hadde eierinteresser i. Senere tok også Venezuela drastiske grep for å få fortgang i prosessen med økt kontroll over sine egne

⁵³ Ibid. 255.

⁵⁴ Ibid. 255.

⁵⁵ Venn, *The Oil Crisis*, 39.

naturressurser, noe som gjorde forhandlingene vanskeligere for organisasjonen siden den tilsynelatende ikke hadde noen kontroll over medlemmene sine.⁵⁶

Vendepunktet for organisasjonen kom i 1971 da oljeselskapene aksepterte OPEC sine krav om separate forhandlinger med produsentlandene. Det resulterte i at Teheran- og Tripoli-avtalene ble signert. Teheran-avtalen gjaldt kun for oljeproduserende nasjoner fra Persiabukta, som inkluderte Abu Dhabi, Iran, Irak, Kuwait, Qatar og Saudi-Arabia. Avtalen stipulerte at produksjonslandene skulle ha minst 55 prosent av inntektene fra oljen som selskapene solgte og at prisen per fat skulle øke med 35 cent. Tripoli-avtalen gjaldt for oljeprodusentene rundt Middelhavet, og inkluderte ikke bare Libya og Algerie, men også Irak og Saudi-Arabia, siden deler av oljen de produsert ble fraktet til Middelhavet gjennom rørledninger. Libyas sjefsforhandler og finansminister, major Abdessalam Jalloud, forhandlet på vegne av medlemmene og klarte å skvise ut en enda større prisøkning på 90 cent. De to avtalene markerte et vendepunkt i forholdet mellom produsentene og selskapene. Det var ikke lenger kjøpers marked.⁵⁷

Til tross for OPECs nyvunne selvtilit spådde British Petroleum (BP) at oljemangel først ville bli et problem om åtte år, og før den tid ville det være vanskelig for en organisasjon som OPEC å utøve press mot Vesten. Siden teknologien ikke hadde kommet langt nok til å utvikle mer energibesparende nyvinninger, hadde den britiske regjeringen to muligheter for å forberede seg på en ny hverdag. Den ene muligheten var å få fortgang i utvinningen av Nordsjøoljen, som på den tiden befant seg helt i startfasen, og som uansett ville ta lang tid. Den andre muligheten var å øke forbruket av andre fossile brennstoffer for å døyve avhengigheten av olje fra Midtøsten og Persiabukta.⁵⁸

Til tross for at Storbritannia ble rammet av nye pris- og produksjonsvilkår i 1973 forelå det planer for å motvirke virkningen av prisøkninger eller produksjonskutt. Sett i lys av den virkningsløse oljeembargoen i 1967 var det likevel vanskelig for energidepartementet å ta høyde for de store omveltningene oljekrisen i 1973 fikk for den økonomiske og industrielle politikken til Heath-regjeringen. Det var momenter som i utgangspunktet hadde lite å gjøre med oljeimporten fra Midtøsten som var med på å forsterke problemet. Det var ikke bare snakk om regjeringens strid med NUM, men også den verdensomspennende inflasjonen forårsaket av Vietnam-krigen, sammenbruddet av Bretton Woods-systemet og OPECs prisøkninger som la press på regjeringens inflasjonspolitik.⁵⁹ OPEC-medlemmenes olje hadde blitt uunnværlig for Vesten, og oljekapasiteten

⁵⁶ Ibid. 39.

⁵⁷ Yergin, *Svart Gull*, overs. B. Larsen, 583-590.

⁵⁸ TNA: POWE 63/509, Fremantle, referat fra samtaler med British Petroleum, 16. desember 1968 og april 1969.

⁵⁹ Sandbrook, *State of Emergency*, 576-612.

utover på 1970-tallet var sprenget. Da prisen på oljen fra OPEC ble høy og tilgangen ble redusert av OAPECs produksjonskutt, var det ingen andre markeder som kunne tilby et alternativ.⁶⁰

OAPEC

En av forutsetningene for at den britiske avhengigheten av olje fra Midtøsten ikke skulle gå utover deres sikkerhetspolitiske interesser var at produksjonslandene ville være en medgjørlig samarbeidspartner. Lederne i Midtøsten mente derimot at Vesten i for stor grad etterkom Israel sine ønsker fremfor de arabiske landene i Midtøsten-konflikten. Flertallet av de oljeproduserende landene mente også at oljeprisene var altfor lave og at Vesten var den som måtte absorbere det økte prisnivået. Tradisjonelt sett hadde de store oljeselskapene som British Petroleum (BP) og Shell vært mellomledd i forhandlingene om oljepriser og produksjonsnivå mellom produsentlandene og de vestlige forbrukerlandene. Med opprettelsen av OAPEC i 1968 var dette forholdet i endring. OAPEC var en søsterorganisasjon av OPEC, som hadde en mer politisk agenda. Organisasjonen ønsket å bruke oljen som et politisk våpen for å oppnå en mer pro-arabisk linje fra Vesten i Midtøsten-konflikten. Produksjonslandene fra OAPEC bestod av Algerie, Bahrain, Egypt, Irak, Kuwait, Libya, Qatar, Saudi-Arabia, Syria, Tunisia og Abu Dhabi (De forente arabiske emirater etter 1971), og disse landene søkte i økende grad å kutte ut selskapene som mellomledd og legge direkte press på vestlige land. Presset bestod av trusler om produksjonskutt og prisøkninger dersom Vesten ikke behandlet de arabiske landene på en fordelaktig måte.⁶¹

Storbritannia så på de forskjellige oljeproduserende statene og kongedømmene i Midtøsten og Persiabukta som svært forskjellige, med uløste konflikter mellom seg som gjorde det vanskelig for dem å samarbeide om sanksjoner overfor Vesten. Britene var klar over at den arabiske nasjonalismen delvis baserte seg på å bygge opp et motsetningsforhold mellom Vesten og Midtøsten basert på Midtøsten-konflikten, men flertallet i det britiske utenriksdepartementet trodde helt og holdent på at de arabiske landenes ønske om økonomisk vekst trumfet den arabiske nasjonalismen og at Midtøsten-konflikten var det som hindret et forent arabisk fellesskap som kunne legge press på Storbritannia.⁶²

Storbritannias energisituasjon ved inngangen til syttitallet

Nasjonaliseringen av gruveselskaper i etterkrigstiden skapte også problemer for regjeringen. Staten måtte møte en stadig økende etterspørsel etter energi, som de nasjonaliserte industriene ikke kunne dekke på egenhånd. Det økende energibehovet ble istedenfor dekket gjennom importerte

⁶⁰ Venn, *The Oil Crisis*, 40-41.

⁶¹ Venn, Fiona. "The October 1973 Energy Crisis". Upublisert foredrag fra *H-Energy 1973 Energy Crisis Anniversary Discussion*. 2014. <https://networks.h-net.org/node/19200/pages/23365/1973-energy-crisis-anniversary-discussion>.

⁶² Venn, "The October 1973 Energy Crisis"; TNA: POWE 63/245, skriv, Seksdagerskrigens virkning på oljeindustrien, 3. august 1967.

energiforsyninger fra utlandet. Den importerte energien ga lavere kostnader enn det den britiske industrien kunne tilby. Konsekvensen var at det ble vanskeligere å forsvare utgiftene knyttet til lokal energiproduksjon etter hvert som økonomien kom under press utover på 1960-tallet. Den sterke konkurransen på pris fra produsentene i Midtøsten og Persiabukta ga kullproduksjonen i Storbritannia problemer. Den britiske regjeringens slagplan på hvordan energietterspørselen skulle dekkes dersom for eksempel olje skulle bli utilgjengelig for en periode, baserte seg på velvilje fra aktører den ikke hadde full kontroll over. Det gjorde britene langt mer sårbare overfor eksterne hendelser som kunne påvirke deres evne til å levere nok energi til befolkningen og infrastrukturen.⁶³

Storbritannias Midtøsten-politikk, 1956-1971

Oppløsningen av Det britiske imperiet i Midtøsten kan deles inn i fire faser: Den første fasen varte fra 1945 til 1955, da britene trodde at imperiet var i ferd med å bli gjenopplivet og hadde planer om å etablere nye allianser med den unge generasjonen av arabiske nasjonalister som krevde reform i Midtøsten. Den andre fasen foregikk over et år, 1956, da Nasser nasjonaliserte Suezkanalen og britene svarte med en militær intervensjon mot Egypt sammen med Frankrike og Israel. Den tredje fasen varte fra 1957 til 1966, da britene først og fremst prøvde å bevare noe av deres innflytelse i regionen, samtidig som USA hadde gått forbi Storbritannia og blitt den viktigste utenrikspolitiske aktøren i Midtøsten. Den fjerde, og siste fasen, varte fra 1967 og fremover, da britene bestemte seg for å avslutte sitt militære nærvær i regionen. Storbritannia trakk seg ut av Aden i 1967 og helt ut av området øst for Suez i 1971. Storbritannia utøvde deretter stille diplomati for å sikre at deres interesser ble ivaretatt.⁶⁴

Britene trakk seg først ut av Midtøsten etter at alle andre alternativer hadde blitt forsøkt og forkastet. Egentlig ønsket Storbritannia å opprettholde sin status som stormakt. Deres posisjon i Midtøsten var en viktig del av denne forestillingen, men med bakgrunn i deres svekkede økonomiske stilling og minkende midler hadde ikke britene noe annet valg enn å følge USAs utenrikspolitiske linje i Midtøsten etter Suezkrisen.⁶⁵ Storbritannias rolle fra 1956 ble stadig mer perifer, noe som gjorde det vanskeligere for Heath-regjeringen å styre virkningen av Oktoberkrigen i 1973.

Den arabiske nasjonalismen

Britene fremstod lenge som den tydeligste motstanderen av den arabiske nasjonalismen, hvis viktigste eksponent for dette var den egyptiske presidenten Gamal Abdel Nasser (1956-1970). Den

⁶³ Schenk, Catherine. "Britain in the World Economy". I *A Companion to Contemporary Britain 1939-2000*, redigert av Paul Addison og Harriet Jones, 476-479. Mass: Blackwell Publishing, 2007.

⁶⁴ Louis, Roger Wm. "Britain and the Middle East since 1945". I *Diplomacy in the Middle East*, redigert av Carl Brown, 22. London: I.B. Tauris, 2003.

⁶⁵ Wm. Louis, "Britain and the Middle East since 1945", 23; Schenk, "Britain in the World Economy", 476-479.

arabiske nasjonalismen tok utgangspunkt i forutsetningen om at landene fra Marokko til Den arabiske halvøy skulle bli forent av deres felles språklige, kulturelle og historiske arv. Den arabiske nasjonalismen skulle vise seg ordentlig frem for første gang under Suezkrisen i 1956 og var med på å legge grunnsteinen for hva som skjedde høsten 1973.⁶⁶

Suezkrisen i 1956

26. juli 1956 nasjonaliserte Nasser Suezkanalen. Tanken var at inntektene fra kanalen skulle betale for Aswan-demningen, som hadde til hensikt å kontrollere de årlige flommene for å beskytte avlingene som trengtes for å fø den økende egyptiske befolkningen.⁶⁷ Nasjonaliseringen sjokkerte Vesten og ble oppfattet som en umiddelbar trussel mot Storbritannias økonomiske, strategiske og politiske interesser i Midtøsten. Britene var kanalens største aksjonær og bruker. To tredjedeler av oljen og en fjerdedel av britisk import gikk gjennom Suezkanalen. Den britiske statsministeren Anthony Eden presset på for å ta i bruk militær makt overfor Nasser og Egypt, og fikk støtte for denne tankegangen av Frankrike og Israel.⁶⁸ Amerikanerne var også i utgangspunktet misfornøyd med Nasser sin manøver, men da holdningen til deres samarbeidspartnere ble stadig krassere snudde den amerikanske misnøyen seg til bekymring for hva Storbritannia ville foreta seg.⁶⁹

29. oktober 1956 innledet Israel en væpnet intervensjon mot Egypt. Planen var at Israels angrep skulle legitimere Frankrike og Storbritannias bombing av Egypt. Britiske og franske bomber hadde allerede begynt å falle over Suez da Eisenhower ga ordre til den amerikanske FN-ambassadøren om å legge frem en våpenhvileresolusjon i FNs hovedforsamling, der stormaktene ikke hadde noen vetorett. 64 stemte for resolusjonen, mens fem stemte i mot. Egypt godtok umiddelbart våpenhvilen.⁷⁰ 5. november 1956 ble det sluppet cirka 600 britiske og 500 franske fallskjermjegere over Port Said. Dagen etter nådde troppene Egypt. Angrepet førte til sovjetiske reaksjoner, og USA fryktet at sovjetenes innblanding ville gjøre den kalde krigen glovarm.⁷¹

Det viste seg etterhvert at den økonomiske virkningen av krigen skulle være langt mer effektiv for å oppnå fred enn diplomatisk press hadde vært. Allerede 5. november 1956 hadde Vest-Europa begynt å føle på oljeknappheten etter at Nasser besluttet å senke skip fylt med sement i munningen av Suezkanalen, slik at den ble blokkert for skipstrafikk. Gjennom sperringen av kanalen, som varte helt til 1957, hadde hele hensikten med den britiske intervensjonen falt bort i en masse av betong og sunkne skip. Den amerikanske presidenten, Dwight D. Eisenhower, brukte oljeknappheten til å

⁶⁶ McNamara Robert. *Britain, Nasser and the Balance of Power in the Middle East 1952-1967*. London: Frank Cass, 2003, 1.

⁶⁷ Waage, Konflikt og Stormaktspolitikk i Midtøsten, 187.

⁶⁸ Ibid. 189.

⁶⁹ Ibid. 190.

⁷⁰ Ibid. 204.

⁷¹ Ibid. 205.

tvinge franskmennene og britene til å legge ned våpnene sine. Samtidig som britene slet med oljeknapphet fikk de også en valutakrise av dimensjoner i fanget. Under Suezkrisen hadde det foregått intens valutaspekulasjon mot pundet. For å forsvare seg mot dette, måtte regjeringen tømme dollarreservene sine for å kjøpe pund i et forsøk på forsvare den fastsatte kursen på pundet i forhold til dollaren. Det samlede presset førte til at Storbritannia kastet inn håndkleet og godtok våpenhvilen, som ble iverksatt natt til 7. november 1956.⁷²

Utfallet av Suezkrisen endte opp med å bli en solid vekker for Storbritannia. Den viste at britene ikke var i stand til å sikre imperiets viktigste interesser, at de ikke lenger var den dominerende makten i Midtøsten og at de ikke lenger kunne foreta drastiske inngrep i regionen uten USAs støtte. Krigen avslørte hvor avhengig britene hadde blitt av amerikansk velvilje, og det amerikanske presset under Suezkrisen hadde rystet forholdet mellom de to. USA gikk etter Suezkrisen inn som garantist for vestlige interesser i området gjennom Eisenhower-doktrinen i januar 1957.⁷³

Suezkrisen tvang frem en reorientering av Storbritannias Midtøsten-politikk. Den kunne ikke lenger tvinge frem løsninger ved bruk av militær makt, og måtte holde seg til å påvirke situasjonen i Midtøsten gjennom diplomati, bakkanaler og avtaler. Britene klarte tilsynelatende aldri helt å forstå den arabiske nasjonalismen. For britene var det logiske at fornuft ville trumfe følelser, men de undervurderte den arabiske nasjonalismen sin iboende kampvilje og de undervurderte folket som var lei av stormaktenes overherredømme i en region som i utgangspunktet aldri hadde vært deres. Nasser hadde ikke vunnet krigen militært, men det psykologiske overtaket var viktig. Det at han hadde tvunget Frankrike, Israel og Storbritannia til å trekke seg tilbake gjorde Nasser til et symbol for den arabiske nasjonalismen.⁷⁴

Britisk Midtøsten-politikk etter Suezkrisen

Suezkrisen betydde starten på slutten for Storbritannias en gang så mektige innflytelse i Midtøsten. Etter revolusjonen i Irak i 1958 skulle oppmerksomheten rettes mot å holde på innflytelsen i Persiabukta, etablere best mulige relasjoner med det nye regimet i Irak, bringe stabilitet til Jordan og Libanon, og bedre forholdet til Israel. Den nye planen var motivert av behovet for å sikre oljetilgangen, som var viktigst for Storbritannia og innebar en reduisering av den britiske tilstedeværelsen i området, men med en kjerne av strategiske plasserte militærbaser fra Middelhavet til Adenbukta og videre til Singapore. Slik skulle Storbritannia forbli en betydelig regional stormakt.⁷⁵

⁷² Ibid. 207.

⁷³ Butenschön, Nils A. *Midtøsten: Imperiefall, statsutvikling og kriger*. Oslo: Universitetsforlaget, 2008, 337-338.

⁷⁴ Ibid. 338-339.

⁷⁵ Ibid. 334.

Det tok likevel ikke lang tid før også sjeikdømmene i Persiabukta ønsket selvstendighet. Kuwait var først ute 19. juni 1961, men etter få dager måtte britiske styrker rykke inn for å avverge en mulig irakisk invasjon. Irak hadde alltid sett på Kuwait som en del av den osmanske provinsen Basra og mente derfor at de hadde et rettmessig krav på den lille oljestaten. Den britiske intervensjonen befestet de sittende herskerne i Kuwait sin posisjon og den bidro i ettertid til Vestens tilgang på olje og basefasiliteter i forbindelse med regionale konflikter.⁷⁶

Ringvirkningen av Suezkrisen hadde vært at pro-vestlige ledere i Midtøsten møtte stadig sterkere motstand fra den arabiske nasjonalismen. Vesten var passive tilskuere til at innflytelsen deres skrumpet inn, samtidig som Sovjetunionen så et vakuum den selv kunne fylle. I de elleve årene etter Suezkrisen ble den arabiske nasjonalismen enda mer fremtredende, men dens vekst førte etter hvert til at Israel så fiender på alle kanter. Den spente stemningen førte til en ny krig i Midtøsten, som hadde store ringvirkninger for fremtiden til regionen.⁷⁷

Seksdagerskrigen og resolusjon 242

Til tross for ydmykelsen under Suezkrisen hadde Israel innen 1967 blitt en meget innflytelsesrik stat i Midtøsten. Grensene som ble etablert i 1949 bestod fortsatt, men ble sett på som snirklete og vilkårlige. Seksdagerskrigen i 1967 førte til at kartet ble tegnet på nytt. Krigen økte israelernes selvtillit og sikret Israels maktposisjon i Midtøsten.⁷⁸

5. juni 1967 gikk Israel til krig mot Egypt, som ble tatt på senga av et angrep som desimerte det egyptiske flyvåpenet og kjapt sikret israelerne kontroll over Egypts luftrom. Syria og Jordan fikk samme behandling. Israelerne hadde vist seg fullstendig overlegne, og krigen var på mange måter over før den virkelig hadde begynt.⁷⁹ Den tredje arabisk-israelske krigen endte 10. juni 1967. I løpet av seks dager hadde Israel overtatt kontrollen over Gazastripen, Golanhøydene, Sinaihalvøya, Vestbredden og den jordansk-kontrollerte gamlebyen i Jerusalem. De israelske erobringene var ikke et resultat av en helhetlig plan, men en pragmatisk holdning til krigslykken som gikk i israelernes favør. Etter hvert som Israel viste seg mer overlegne la de under seg mer land. Det var få i Israel som hadde tenkt over hva de skulle gjøre med de rundt 1,2 millioner nye palestinske innbyggerne den da måtte ta ansvar for.⁸⁰

Amerikanerne og vesteuropeerne var målløse av beundring for hva Israel hadde utrettet og tilsvarende overrasket over det svake forsvaret til de arabiske landene, mens Sovjetunionen var bekymret over den nye utviklingen. Ettersom sovjetene hadde rustet opp både Syria og Egypt siden

⁷⁶ Ibid. 335.

⁷⁷ Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 332-334, 348-352.

⁷⁸ Ibid. 332.

⁷⁹ Ibid. 352-353.

⁸⁰ Ibid. 355.

1950-tallet og mesteparten av dette utstyret da var ødelagt, var det nærliggende å tro at det også for sovjetene var en ydmykelse med tanke på hvor uforberedte de sovjetisk-trente styrkene var i forhold til det israelske militæret. Krigen bidro da også til at Sovjetunionen og USA kom nærmere en supermakts-konfrontasjon enn tidligere, men krigen var over før noen av dem fikk foretatt seg noe som kunne eskalert situasjonen.⁸¹

I FNs sikkerhetsråd var det stor uenighet om hva en ny våpenhvileresolusjon skulle innebære. Øst og vest støttet hver sin part i konflikten. Ettersom Sikkerhetsrådet var ventet å møte veto etter veto ble konflikten tatt til generalforsamlingen, men heller ikke der fikk noen av forslagene det nødvendige to tredjedels flertallet. Israel utnyttet nølingen til å sikre seg full kontroll over Øst-Jerusalem og området rundt, noe som møtte sinne i FN, uten at det fikk noen særlig virkning for israelerne.⁸²

På den egyptisk-israelske fronten hadde imidlertid aldri våpnene stilnet helt. Det var et prekært behov for en ny resolusjon som kunne få slutt på krigføringen. Anført av Storbritannias FN-ambassadør Lord Carradon lyktes det etter flere forsøk i Sikkerhetsrådet å enes om en resolusjon som USA og Israel kunne akseptere. Resolusjon 242 ble enstemmig vedtatt i FNs sikkerhetsråd 22. november 1967. Den var svært enkel og kort og bestod av 292 ord. Resolusjonen gikk inn for en tilbaketrekning fra de okkuperte territoriene, uten å spesifisere om det gjaldt visse områder eller alle. Selv om de fleste medlemmene i Sikkerhetsrådet mente at dette betydde full tilbaketrekning fra de områdene Israel hadde okkupert under og etter Seksdagerskrigen, var det en tvetydighet i teksten som gjorde at resolusjonen ble spiselig for israelerne. Den lite tilfredsstillende situasjonen for de arabiske landene oppmuntret til en radikalisering som produserte klimaet for krig og konflikt i Midtøsten høsten 1973.⁸³

Tilbaketrekningen øst for Suez

I tiden etter Seksdagerskrigen var Storbritannia godt i gang med å revurdere sin politikk og retning i området øst for Suez. Områdene hadde store oljeverdier som var viktig for Storbritannia, men deres nye forutsetninger gjorde at det ikke lenger var bærekraftig å ivareta et like stort militært nærvær. Stengningen av Suezkanalen under Seksdagerskrigen førte til at pundet falt drastisk i verdi, samtidig som tilgangen på olje ble kraftig redusert. Britene ble tvunget til å kjøpe langt dyrere olje fra den vestlige hemisfæren. Det resulterte i et stort underskudd på det britiske statsbudsjettet. I september 1967 erklærte havnearbeiderne i Hull, Liverpool, London og Manchester streik, som for

⁸¹ Ibid. 356-357.

⁸² Ibid. 356-364.

⁸³ Ibid. 356-364.

en kort periode stanset britisk eksport. Krisen stoppet ikke der, i tiden etterpå fulgte det en rekke dårlige nyheter som svekket pundet ytterligere, en ny valutakrise var på trappene.⁸⁴

4. november 1967 foreslo Labour sin statsminister Harold Wilson å devaluere pundet. Amerikanerne var forferdet over utviklingen og tilbød britene et nødlån på tre milliarder dollar. Storbritannia kunne ikke godta betingelsene festet til lånet. 14. november viste handelstallene for oktober det verste underskuddet i britisk historie, og pundet ble igjen solgt over en lav sko. 16. november ble den britiske regjeringen enige om å devaluere pundet. 17. november forsvant en milliard pund fra britenes valutareserver, og 18. november ble pundet devaluert med 14,3 prosent, dermed var verdien på et pund ned fra \$2.80 til \$2.40. Innen det ble kunngjort hadde britenes finansminister trukket seg.⁸⁵

Devalueringen satte fart i avgjørelsen om tilbaketrekningen øst for Suez. 16. januar 1968 ble det kunngjort at alle britiske styrker skulle trekke seg ut av Midtøsten og Øst-Asia innen 1971. Den amerikanske administrasjonen var misfornøyd med utviklingen. For den var tidspunktet særdeles dårlig. USA befant seg i en hengemyr i Vietnam og den britiske tilbaketrekningen fra Persiabukta svekket amerikanerne voldsomt i området, siden de selv ikke hadde noen tilstedeværelse der. Den amerikanske presidenten Lyndon B. Johnson tilsvar til den britiske avgjørelsen var en advarsel om at USA ikke lenger ville se på Storbritannia som en verdifull alliert dersom britene gjennomførte planene sine. Statsminister Wilson forsikret president Johnson om at Storbritannia fortsatt ville beholde en viss innflytelse i regionen. Selv om Wilson hadde kvaler med avgjørelsen, var Storbritannia nødt til å finne en ny rolle som tilsvarte ressursene den hadde for hånd.⁸⁶

Det var slutten på en æra. Storbritannia, som hadde vært en global makt i tre hundre år hadde redusert seg til å bli en regional makt. Wilson angret på avgjørelsen, ikke bare på grunn av prestisjetapet, men også fordi det forsuret forholdet hans til den amerikanske presidenten. Britene fryktet at Vest-Tyskland ville ta over deres rolle som USAs primære allierte i Europa. Det skulle vise seg at uvennskapet skulle gå over og at USA etterhvert ville akseptere britenes nye rolle. Det nære forholdet mellom de to landene eksisterte fortsatt, men under Heath-regjeringen kom det til å bli nye prøvelser, som viste at USA og Storbritannia fortsatt ikke helt hadde vendt seg til deres nye rolle i forhold til hverandre. Tiden som fulgte ble en overgangsperiode og Storbritannia trengte selv tid for å bli komfortabel i sin nye rolle, og hva denne rollen innebar for deres Midtøsten og fjerne Østen politikk.⁸⁷

⁸⁴ Smith, "Anglo-American relations and the end of empire in the Far East and the Persian Gulf 1948-1971", 32-38.

⁸⁵ Burke, *Old World, New World*, 619.

⁸⁶ Ibid. 619-620.

⁸⁷ Ibid. 620.

Fagforeningenes utfordringer og ønsker, 1960-1970

Muligens den største utfordringen til Heath-regjeringen var hvordan den skulle tekke fagforeningene. I 1970 var det totalt 23 millioner arbeidere i Storbritannia, og omtrent 11 millioner av dem var medlemmer av en fagforening.⁸⁸ Det uvanlige med de britiske fagforeningene var at det var så mange av dem. Tidlig på 1970-tallet var det godt over 300 forskjellige fagforeninger, hvorav halvparten av dem var organisert under det sentrale organet for den britiske fagbevegelsen, *Trades Union Congress* (TUC). Det høye antallet fagforeninger økte sjansen for streik. Dersom en fagforening på 800 medlemmer registrert under TUC streiket, risikerte regjeringen at det kunne spre seg videre til andre foreninger organisert under TUC. Enhver tue, uansett hvor liten den var, hadde potensialet til å velte lasset.⁸⁹ Det var heller ikke slik at medlemstallene var synkende, tvert imot. I 1968 var 44 prosent av den britiske arbeidsstyrken medlem i en fagforening, ti år senere hadde det økt til 56 prosent. Det tilsvarte en vekst på nesten tre millioner arbeidere. Flertallet av de nye rekruttene var kvinner og arbeidere i nærings- og handelssektoren. De nye medlemmene gav fagforeningsbevegelsene en ny sammensetning. Den bestod ikke lenger bare av hardbarkede industriarbeidere, men også av kontorarbeidere fra servicenæringen. Den økende medlemskvoten var også en reaksjon på nedgangen til de tradisjonelle industriene, den økende inflasjonen og regjeringens tendens til å innføre pris- og lønnskontroller, som førte til at folk flest ønsket en ekstra trygghet.⁹⁰

De mange streikene var et alvorlig problem, de var ikke gunstige for arbeiderne eller regjeringen, og var et tydelig tegn på at noe måtte gjøres med de industrielle relasjonene. I 1969 mistet Storbritannia 6,8 millioner arbeidsdager til streik. De mange streikene var et symptom på industrielt forfall, ikke årsaken til det. Selv om den britiske arbeidsstyrken ble kritisert for å være ineffektiv og lite fleksibel, var deres posisjon på langt nær unik. På tabellen som målte hvor mange arbeidsdager hver nasjon tapte til streik lå Storbritannia på sjette plass, med land som USA, Canada, Italia, Australia og Irland foran seg. Flertallet av streikene hadde bakgrunn i ønsket om bedre lønnsbetingelser og mer fritid. Folk flest ønsket simpelthen smør istedenfor margarin, og mer tid med familien enn nede i de mørke gruvene.⁹¹ Den største feilen regjeringen gjorde var å tro at de kunne kontrollere arbeidernes lønnsvilkår gjennom å samarbeide med fagforeningslederne. Det fungerte ikke, fordi lederne ikke hadde makt nok til å tvinge avtaler nedover hodet på sine medlemmer, makten lå ikke lenger hos lederne, men hos medlemmene. Det forklarer også hvorfor det var fagforeningene som skulle bli Heaths bane. Han kom særdeles godt overens med

⁸⁸ Sandbrook, *State of Emergency*, 94.

⁸⁹ Ibid. 95.

⁹⁰ Ibid. 96.

⁹¹ Ibid. 98, 101.

fagforeningslederne, men var aldri i stand til å komme frem til løsninger som var tilfredsstillende for det store flertallet av medlemmene.⁹²

Storbritannias økonomipolitikk, 1945-1970

Resultatet av andre verdenskrig førte også til endringer i den økonomiske sektoren i Storbritannia. Under krigen sentraliserte regjeringen landets ressurser inn mot krigføringen. Dette hadde konsekvenser også for etterkrigstiden, siden noen av tiltakene ble videreført. Økt statlig styring over økonomien førte blant annet til at regjeringen nasjonaliserte deler av industrien. Grunnen var at andre verdenskrig hadde skapt en tilstand hvor arbeidsledigheten var lik null og staten ønsket å opprettholde full sysselsetting.⁹³ En av konsekvensene var at en større andel av budsjettet ble brukt på å holde nederlagsdømte bedrifter flytende for å bevare arbeidsplassene. Statlig eierskap etter andre verdenskrig førte to millioner arbeidere over fra privat til offentlig sektor.⁹⁴

En annen viktig årsak til denne utviklingen var justeringen av skattenivået for å kontrollere inflasjonen. Staten ønsket ikke et lavt skattenivå, siden den var redd det ville redusere verdien av valutaen. Et høyere skattenivå som ga økte inntekter for regjeringen ga den rom til å øke offentlige utgifter. Det la deler av grunnlaget for utviklingen av den britiske velferdsstaten. Det var den statlige sektoren som gjennomgikk den største forandringen. Av totale kostnader på statsbudsjettet kom 62 prosent fra den statlige sektoren i 1945, mot 16 prosent i 1938.⁹⁵

Storbritannias økonomi i forhold til sammenlignbare land, 1950-1960

Etter andre verdenskrig så ikke den britiske regjeringen behovet for drastisk å overhale den industrielle og økonomiske sektoren. For den var det tradisjonelle verdier og gjøremåter som hadde vært grunnlaget for seieren over aksemaktene, og de samme verdiene skulle legge grunnlaget for fremtiden. Det holdt å gjenoppbygge det som hadde blitt rivet ned. Europa var i ruiner og britene befant seg i en utmerket posisjon til å innta en ledende rolle, men den radikale overhalingen av industrien og økonomien som var nødvendig fant aldri sted. Istedenfor var veksten i produktiviteten og lønnsomheten svak.⁹⁶

Da det kom til handel bevarte Storbritannia det tette båndet med Samveldet av nasjoner, som den hadde nytt godt av i lang tid. Samveldet er en mellomstatlig organisasjon, som består av 53

⁹² Ibid. 105.

⁹³ Osho News Online Magazine. "Tony Benn Quotes." Frigitt 27.03.2014. <http://www.oshonews.com/2014/03/tony-benn-quotes/>.

⁹⁴ Pemberton, "The Transformation of the Economy", 183.

⁹⁵ Ibid. 181.

⁹⁶ Neal, Larry. "Impact of Europe". I *The Cambridge Economic History of Modern Britain Volume III: Structural Change and Growth, 1939-2000*, redigert av Roderic Floud og Paul Johnson, 271-273. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

suverene stater. Organisasjonens primære funksjon som organisasjon er å lette kontakten og konsultasjonen mellom medlemslandene, som hovedsakelig består av Storbritannia og tidligere britiske kolonier. Etter krigen hadde den britiske regjeringen en god mulighet til å styrke handelssamarbeidet med Europa, men billige råvarer, lave produksjonskostnader og tette bånd til tidligere kolonier gjorde det mer fristende å returnere til gamle havner. Utviklingen ledet til at Storbritannia isolerte seg handelsmessig fra store deler av Europa og bidro til at innenlandsproduksjonen sakk akterut. Britene baserte seg på forutsetningen om at lavproduksjonslandene i Samveldet også ville være tilfredsstillende partnere å selge til. Det skulle vise seg at siden disse områdene ikke var i nærheten av å være så velstående som Europa, gikk bedrifter og den britiske staten glipp av viktige eksportmarkeder. Resultatet var at importen stadig økte i forhold til eksporten, og var en viktig årsak til regjeringens ønske om å bli medlem av De europeiske fellesskapene, siden det ville utvide området britene kunne eksportere til uten å møte på fordyrende tollmurer.⁹⁷

På motsatt side av Storbritannias problemer befant Japan, Tyskland og Frankrike seg. De hadde opplevd en voldsom vekst etter andre verdenskrig. De tre landene hadde en moderne, effektiv industri innen få år, mens britene hang etter i utviklingen. Opprettelsen av Det europeiske kull- og stålfellesskapet i 1950, som Storbritannia valgte å stå utenfor, førte til et tettere økonomisk samarbeid mellom de vesteuropeiske landene. Konsekvensen var at Storbritannias konkurrenter opererte på et marked med større kjøpekraft enn det Storbritannia kunne håpe på å oppnå gjennom Samveldet.⁹⁸

Fra et makroøkonomisk perspektiv ble det etter hvert klart at det keynesianske rammeverket ikke var ufeilbart. Det var spesielt de store svingningene mellom oppgang og nedgang som gjorde kritikerne skeptiske. Hovedårsaken til problemene var at både priser og lønninger økte stadig raskere.⁹⁹ Roten til problemene var britenes relative forfall i forhold til sammenlignbare land, som ikke bare fortsatte, men akselererte.

På begynnelsen av 1960-tallet var det god grunn til å tro at regjeringens kontroll over etterspørsel og tilbud bidro til å øke svingningene i økonomien. Det førte til at ekspertene begynte å tro at regjeringens gjentatte forsøk på å stabilisere økonomien i motsetning til den ønskede virkningen, bidro til å destabilisere den.¹⁰⁰ Ulike inngrep fra statens side i pris og lønnsfastsettelsen førte til inflasjon og arbeidsledighet. Når arbeidsledigheten sank, steg inflasjonen, og vice versa. Regjeringens tankegang var at justeringen av pris og lønn kunne forhindre dette, og var basert på

⁹⁷ Ibid. 271-273.

⁹⁸ Ibid. 274-275.

⁹⁹ Pemberton, "The Transformation of the Economy", 187.

¹⁰⁰ Ibid. 188-190.

keynesiansk teori. Denne måten å styre økonomien på ble upopulær utover 1970-tallet etter hvert som fenomenet *Stagflation* dukket opp, som var en blanding av høy inflasjon, svak vekst og høy arbeidsledighet.

Økonomisk tankegang på 1960-tallet

I juli 1961 uttalte den britiske finansministeren Selwyn Lloyd til Underhuset at Det konservative partiets regjering ikke lenger var redd for ordet planlegging. I tiden etter satte partiet i gang en radikal overhaling av regjeringens økonomiske mål, og verktøyene som ble brukt til å oppnå disse målene. De nye verktøyene var ment å bidra til å klare de økonomiske målene regjeringen hadde satt seg. De økonomiske reformene som ble satt i gang ble videreført da Labour vant regjeringsmakten i 1964.

Den nye retningen innebar blant annet å øke skattenivået for å finansiere offentlige investeringer og velferd. Etter dette falt skattleggingen sjeldent under 35 prosent av brutto nasjonalprodukt (BNP). Perioden bar preg av to ting: Antagelsen om at regjeringen var ansvarlig for å holde økonomien konkurransedyktig, og at den skulle ha store eierandeler i britisk industri. Økonomiske problemstillinger dominerte den politiske debatten og partienes suksess var ofte relativ til i hvor stor grad partiene klarte å overbevise velgerne om at deres økonomiske politikk ville føre til en høyere levestandard.¹⁰¹

Den britiske økonomien fortsatte å vokse frem til 1964, men etter dette gikk det stadig nedover. En av grunnene til denne utviklingen var økende konkurranse internasjonalt. Samtidig eide staten store selskaper innenfor områder som kull, gass, metall, stål og jernbanesektoren, som ble mindre lønnsomme og økte presset for devaluering av pundet.¹⁰²

Utover 1960-tallet falt pundet mye i verdi. I 1962 var verdien av pundet nesten halvert i forhold til 1948. Handelstallene økte nesten ikke i det hele tatt mellom 1952 og 1970.¹⁰³ Britenes forpliktelse til å opprettholde pundet som en sterk valuta bidro til å gjøre Storbritannias eksportartikler mindre konkurransedyktige på det internasjonale markedet fordi sammenlignbare produkt var billigere i lavkostland. På grunn av den reduserte eksporten falt også produksjonsnivået.¹⁰⁴

Svekkelsen av pundet hadde en stagnerende effekt på økonomien. Samtidig hadde britene blitt mer avhengige av import fra dollarsterke land. Lav produktivitet hindret britisk dominans, mens lav arbeidsledighet skapte høy etterspørsel etter varer fra utlandet. Det førte til at flere varer måtte

¹⁰¹ Alford, B. W. E. *Britain in the World Economy since 1880*. New York: Longman Publishing, 1996, 275.

¹⁰² Pemberton, "Transformation of the Economy", 183.

¹⁰³ Pemberton, "Transformation of the Economy", 185-188.

¹⁰⁴ Dawnay, Kit. "A history of sterling." *The Telegraph Online*. 08.10.2001.
<http://www.telegraph.co.uk/news/1399693/A-history-of-sterling.html>.

importeres for å dekke den stigende etterspørselen, noe som økte presset på den britiske valutaen.¹⁰⁵ På det internasjonale finansmarkedet var statens store problem dets mangel på likviditet. En urovekkende utvikling var tvilen knyttet til det internasjonale pengesystemets levedyktighet under gullstandarden etter hvert som både USA og Storbritannia kontinuerlig leverte underskudd etter underskudd på statsbudsjettet.¹⁰⁶

Devalueringen i 1967

Innenfor den internasjonale finansverdenen hadde pundet blitt administrert gjennom Bretton Woods-systemet siden 1944. Systemet ble etablert for å skape grunnlag for stabilitet i finans- og pengepolitikken etter at andre verdenskrig var over. Det implisitte målet var å holde vekslingskursen stabil og oppmuntre til handelsliberalisering. Det betød at innenfor Bretton Woods-systemet måtte Storbritannia ha en fast vekslingskurs i forhold til andre valutaer. Den britiske sentralbanken gjennomførte dette gjennom bruk av noe som ble kalt *Exchange Equalisation Account*. Kontoen inneholdt utenlandske valutareserver, som kunne bli brukt til å kjøpe pund dersom det var nødvendig å stabilisere vekslingskursen. Den økende bruken av denne kontoen gjorde det nødvendig å ivareta forsyninger av utenlandsk valuta. Siden britene opererte med underskudd på betalingsbalansen måtte de henvende seg til det internasjonale finansmarkedet for å låne utenlandsk valuta til å justere vekslingskursen. Tiltaket tilførte ikke nok utenlandsk valuta til å holde kursen stabil. Som en siste utvei ble derfor vekslingskursen justert i 1967.¹⁰⁷

Innenfor Bretton Woods-systemet fungerte pundet som valutareserve for dollaren, og britene hadde lovet amerikanerne at de ikke kom til å devaluere. Land som befant seg innenfor pund-området (som nesten var de samme som befant seg innenfor Samveldet) hadde deres utenlandske valutareserver i pund og var forpliktet til å kjøpe og selge pund. Da de ønsket å stabilisere sin egen valuta, bidro de til å destabilisere pundet ved å selge eller kjøpe valutaen i stort omfang.¹⁰⁸

I 1967 reduserte Labour-regjeringen pundets verdi med 14,3 prosent. Devalueringen av pundet bidro til å svekke den britiske økonomien ytterligere. Devaluering er en nedskrivning av verdien på en valuta med fast vekslingskurs. Formålet med tiltaket var å øke produktiviteten i britisk industri og konkurransedyktigheten til pundet, men verken produktiviteten eller konkurransedyktigheten økte i særlig grad, og den amerikanske dollaren ble foretrukket av andre land ettersom den ble sett på som en mer stabil valuta.¹⁰⁹ Det bidro til å forsterke britenes relative forfall i forhold til andre sammenlignbare land, som Frankrike, Tyskland og Japan. Produktiviteten og

¹⁰⁵ Alford, *Britain in the World Economy since 1880*, 180.

¹⁰⁶ Oliver og Pemberton, "UK Economic Policy in the 1960s and 1970s and the Challenge to Learning," 9-10.

¹⁰⁷ Ibid. 7-8.

¹⁰⁸ Ibid. 7-8.

¹⁰⁹ Alford, *Britain in the World Economy since 1880*, 277.

konkurransedyktigheten på de viktigste eksportartiklene var for lav til å unngå økonomiske problemer.¹¹⁰

Grunn til optimisme likevel?

Det var også mye positivt ved den britiske økonomien utover 1960-tallet. Flere kvinner kom i arbeid, og arbeidsledigheten var lav sammenlignet med hva som ble tilfelle utover på 1970-tallet. Det var få streiker og lite inflasjon sammenlignet med hva som kom senere. Perioden fra 1958 til 1970 blir av mange økonomer sett på som en gullalder med sterk absolutt vekst på tross av at Storbritannia gjorde det dårligere økonomisk enn for eksempel Frankrike og Tyskland. Økt tilgjengelighet på utenlandske varer, hjulpet av investeringer i infrastrukturen og oppbyggingen av velferdsstaten bidro til å gi folk flest en bedre hverdag.¹¹¹

Britene hadde en viktig rolle i å forme etterkrigsøkonomien gjennom angloamerikansk samarbeid. Pundet var en av hovedvalutaeservene i verden, på tross av at den var uunngåelig svekket etter at Japan og resten av Europa kom til hektene igjen. Storbritannia var aktiv i globaliseringsprosessen og handel ble stadig viktigere for britisk økonomi. Det ga britene motivasjon til å søke om medlemskap i EF i 1967. Selv om de ikke fikk godkjent søknaden sin før i 1973 på grunn av den tidligere franske presidenten Charles De Gaulles motvilje mot å slippe britene inn i fellesskapet, var det et viktig skritt for Storbritannia, og markerte et ønske om å knytte et tettere samarbeid med Europa innenfor handel, økonomi og industri.¹¹²

Storbritannias økonomiske tilstand ved inngangen til 1970-tallet var en historie om briteres relative forfall sammenlignet med andre land, men også en gullalder tatt individets økte velstand og et fallende klasseskille i betraktning. Det var et Storbritannia som måtte tilpasse sin økonomi etter nye forutsetninger.¹¹³

I den internasjonale økonomien opplevde Storbritannia en nedgang i forhold til andre land og økt økonomisk globalisering bidro til å legge press på den britiske industrien. Hovedproblemet var det tette samarbeidet med Samveldet, som ga tilgang til lønnsomme importmarkeder, men som også ga få eksportmuligheter. Britene stod også utenfor EF, som blomstret uten den.¹¹⁴

Briteres økonomipolitikk fra 1945 og frem til slutten av 1960-tallet må likevel bli sett på som vellykket sammenlignet med den økonomiske tilstanden på 1970-tallet, som var i skarp kontrast til

¹¹⁰ Ibid. 281.

¹¹¹ Pemberton, "The Transformation of the Economy", 197-199.

¹¹² Ibid. 197-199.

¹¹³ Tomlinson, "Economic Policy", 173-175.

¹¹⁴ Ibid. 173-175.

de foregående tiårene.¹¹⁵ Det var likevel ikke tilfeldig at Heath ble valgt inn på et økonomisk program som lovet modernisering, privatisering og mindre statlig innblanding. Velgerne ønsket noe nytt etter seks år med Labour, og Heaths politikk bar preg av nye koster som skulle feie det gamle bort. Så enkelt skulle det likevel ikke bli, regjeringen fant fort ut at det var mange som ikke ønsket endringer i det hele tatt.

¹¹⁵ Ibid. 173-175.

Kapittel 3: Industrielle og økonomiske utfordringer, 1970-1973

Den økonomiske politikken som ble ført av Det konservative partiet i regjering med Edward Heath som statsminister fra juni 1970 til mars 1974 var en politikk påvirket av forskjellige utfordringer. Blant annet måtte regjeringen håndtere gjentatte konflikter med fagforeningene om lønns- og arbeidsvilkår i tillegg til høy inflasjon og høy arbeidsledighet. Disse utfordringene var et resultat av prosesser som hadde foregått i mange år og av regjeringstiltak som ble innført under Heath-regjeringen som ikke fungerte slik det var tiltenkt. Hvorfor klarte ikke Heath-regjeringen å få et fruktbart samarbeid med fagforeningene? Hvorfor fungerte ikke Heath-regjeringens økonomiske politikk? Hvilken påvirkning hadde Heath-regjeringens økonomiske og industrielle politikk på situasjonen regjeringen befant seg i da oljekrisen inntraff?

Nye tider

Allerede på 1950-tallet hadde veksten i den britiske økonomien vist tegn på å stagnere. Fordelene britene hadde opparbeidet seg etter andre verdenskrig var i ferd med å forsvinne i det Det konservative partiet vant tilbake regjeringsmakten sommeren 1970. Tilgangen til Samveldet gjorde britene selvtilfredse. Mesteparten av varene befolkningen trengte kunne staten importere billig. Utfordringen lå først og fremst i å gjøre eksportartiklene attraktive, noe som etter hvert viste seg å bli vanskeligere enn først antatt. Både fordi Samveldet ikke var et spesielt fruktbart marked å eksportere til, og fordi Storbritannia enda ikke var medlem av De europeiske fellesskapene. Sistnevnte gjorde at britiske varer ble langt dyrere enn sammenlignbare produkter i EF-landene siden det måtte betales høy toll. Fortjenesten på det europeiske markedet var mye lavere enn andre steder. Produktiviteten innen britisk industri var også inne i en dalende kurve. Makten til fagforeningene og regjeringens forpliktelse til full sysselsetting gjorde det nærmest umulig for regjeringen å redusere utgiftene knyttet til å holde den britiske industrien konkurransedyktig. På 1960- og 1970-tallet forsøkte både Labour og Det konservative partiet å skape større vekst i økonomien gjennom reformer rettet mot den industrielle og økonomiske sektoren. Viktigheten av å lykkes med disse målene økte etter hvert som så og si alle deres europeiske rivaler opplevde økonomiske mirakler. Storbritannia ble utover statsminister Heaths regjeringstid stadig oftere referert til som Europas syke mann.¹¹⁶ Ønsket om full sysselsetting trumfet likevel økonomisk gjenreising. Håpet var at oppgangstidene var rett rundt hjørnet. Politikken var basert på Keynes sine økonomiske prinsipper i motgangstider, som i korte trekk gikk ut på å stimulere økonomien ved at myndighetene brukte store summer på offentlige tiltak.¹¹⁷

¹¹⁶ Kavanagh, Dennis. "Thatcherism and the End of Post-War Consensus." *BBC Online*. 03.03.2011. http://www.bbc.co.uk/history/british/modern/thatcherism_01.shtml#two.

¹¹⁷ Sandbrook, *State of Emergency*, 58-63.

Mye av valgkampen til Edward Heath hadde dreid seg rundt hvordan den neste regjeringen skulle løse de økonomiske problemene Storbritannia sto ovenfor. I 1950 hadde andelen av global handel som kom fra Storbritannia vært på 25 prosent. I 1970 var den bare ti prosent. Til sammenligning var Vest-Tysklands andel kommet opp i 20 prosent. Regjeringene hadde blitt tvunget til å redusere sin tilstedeværelse og avkolonisere i en rekke land etter andre verdenskrig samtidig som Storbritannia sto utenfor EF. Ved inngangen til 1970-tallet kunne derfor land som Vest-Tyskland og Frankrike høste fruktene av arbeidet som ble lagt ned etter andre verdenskrig, mens Storbritannias handelsnettverk hadde blitt redusert.¹¹⁸

1970: Dødsfall, modernisering og klassekamp

Første halvdel av 1970-tallet var en brytningstid på mange måter. Storbritannia var i ferd med å orientere seg nærmere resten av den vestlige delen av Europa etter mange år med skepsis til De europeiske fellesskapene. Koloniveldet var borte, økonomien gikk en usikker fremtid i møte og britene var ikke lenger like konkurransedyktige på det internasjonale handelsmarkedet. Labour hadde avsluttet sin regjeringsperiode under statsminister Harold Wilson med overskudd på statsbudsjettet, noe som var sjelden vare på 1960-tallet. Det skulle vise seg ikke bare å være positivt siden noe av årsaken til det gode resultatet var at regjeringen hadde holdt tilbake på lønnsøkningene.¹¹⁹

Ringvirkningen av Labours stramme budsjettet var svak økonomisk vekst. Høsten 1969 oppstod det kaos i den britiske industrien på grunn av regjeringens grep rundt lønningsposen. Valgkampen frem mot sommeren 1970 handlet mye om den svake veksten i økonomien og det stadig økende gapet mellom hva fagforeningene ønsket seg og hva regjeringen var villig til å gi dem. Labours finansminister Roy Jenkins valgte forut for valget å gi etter for kravene til fagforeningene. Lønnsoppgjøret ga arbeiderne opptil 13 prosent i lønnsøkninger, selv om den svake produktiviteten ikke akkurat oppmuntret til å innvilge sjenerøse lønnsøkninger.¹²⁰ Labour-regjeringen satte en presedens om lønnsforlik som fagforeningene ikke ønsket å gi slipp på. På kort sikt var det populær politikk av Labour, men på lang sikt var det ødeleggende på tvers av partirivaliseringen.¹²¹ På tross av at Labour hadde skaffet seg et forsprang før valget, tok Det konservative partiet likevel en uventet valgseier over Labour 18. juni 1970. Det ble ikke mye tid til feiring, allerede på det første regjeringsmøtet ble det rapportert om uroligheter i industrien.¹²²

Fagforeningene og Det konservative partiet

¹¹⁸ Ibid. 59.

¹¹⁹ Ibid. 72-73.

¹²⁰ Ibid. 72-73.

¹²¹ Ibid. 72-73.

¹²² Ibid. 63-64.

I 1970 hadde fagforeningene et samlet medlemstall på 11 millioner av en arbeidsstyrke på 23 millioner. Medlemmene var fordelt utover over 300 forskjellige fagforeninger, et uvanlig høyt antall i forhold til resten av Europa. Kun halvparten av fagforeningene var organisert under *Trades Union Congress* (TUC). Det innebar at arbeidsgiverne ofte måtte forhandle med forskjellige fagforeninger for å bli enige om lønns- og arbeidsvilkår, siden det ikke fantes en landsorganisasjon som dekket alle fagforeningene.¹²³ Økende usikkerhet knyttet til arbeidsplassene bidro til å gjøre fagforeningene sterkere. Siden slutten av 1960-tallet hadde arbeidernes reallønn blitt redusert av høye skatter og stigende priser samtidig som statlige industrier som kullsektoren opplevde at stadig flere gruver ble avvirket til fordel for importert olje fra Midtøsten. Utviklingen førte til at arbeiderne flokket seg til fagforeningene i et håp om at de kunne beskytte arbeidsplassene deres og forbedre lønns- og arbeidsvilkårene. I løpet av et par år skjøt antall arbeidsdager tapt til streik i været. I 1968 hadde 4,6 millioner arbeidsdager blitt tapt til streik, i 1969 hadde tallet økt til 6,8 millioner dager. Muligheten for et godt samarbeid mellom regjeringen og fagforeningene var usikre da Det konservative partiet kom til makten. Bekymringene, som hadde fått arbeiderne til å verve seg til fagforeningene, hadde blitt enda mer fremtredende utover på 1970-tallet. Etter hvert som Heath-regjeringen begynte å legge frem sine planer for en reform av de industrielle relasjonene ble det klart at regjeringen og fagforeningenes interesser stod lenger vekk fra hverandre enn tidligere.¹²⁴

For fagforeningene fremstod Det konservative partiet som reaksjonære fordi sistnevnte ville tette igjen slusene og la innsparinger i økonomien gå utover deres medlemmer. Her lå også mye av kimen til konflikten som kom til å bli så utslagsgivende for statsminister Heath og hans parti. Regjeringen forsøkte å skape vekst i økonomien, samtidig som den måtte stramme inn lønnsveksten for å hindre økt inflasjon. Det var utfordrende siden handlingsrommet overfor fagforeningene var i ferd med å bli redusert. Lederne for fagforeningene var som oftest menn som hadde vokst opp på samme tid som Heath og delte de samme bekymringene knyttet til økonomiske nedgangstider og høy arbeidsledighet. De fleste medlemmene derimot var av den yngre garden, som stort sett hadde opplevd de fruktbare tidene etter andre verdenskrig og var mindre velvillige til å ofre den økte velstanden for å hjelpe regjeringen med sine økonomiske mål. Motsetningen mellom hva regjeringen og fagforeningenes medlemmer ønsket seg ga grobunn for de mer radikale kreftene innad i fagforeningene. Denne utviklingen førte til et stadig dårligere samarbeidsklima.¹²⁵

Den første streiken

23. juni 1970 rapporterte Heath-regjeringens finansminister Iain Macleod om en forestående streik hos havnearbeiderne. De ønsket seg en økning i minstelønnen fra elleve til 20 pund. Lønnskravet

¹²³ Ibid. 94-95.

¹²⁴ Ibid. 97-98.

¹²⁵ Ibid. 101-102.

hadde bakgrunn i at minstelønnen for de nevnte arbeiderne hadde stått stille siden 1966, men ifølge Macleod hadde den ingen relevans for reallønnen. Det store flertallet fikk langt bedre betalt. Å etterkomme kravet ville kun ramme arbeidsgivere som utnyttet arbeidernes behov for en fast inntekt. Regjeringens problem var at en slik økning også ville påvirke bonussystemet til havnearbeiderne, som kunne føre til at reallønnen økte mer enn hva finansministeren var komfortabel med. Macleod anbefalte derfor arbeidsgiverne om å ta seg av forhandlingene uten regjeringens assistanse, mens de selv prøvde å finne alternative løsninger.¹²⁶ Regjeringen fryktet at en heving av minstelønnen skulle sette en presedens for lignende konflikter i andre sektorer.¹²⁷

To uker senere hadde havnearbeiderne fortsatt ikke kommet til enighet med arbeidsgiverne. En storstilt streik var i ferd med å virkeliggjøres. Regjeringen var klar på at arbeidsgiverne måtte stå i mot kravene til arbeidstagerne. Den ønsket ikke å vise svakhet ved å gi etter for press, og iverksatte planer om nasjonal unntakstilstand dersom havnearbeiderne skulle bestemme seg for å gå til streik. En av planene gikk ut på at forsvaret skulle trå til på kaia for å sikre at de viktigste handelsvarene ble eksportert og importert.¹²⁸ 16. juli 1970, etter under en måned i regjering proklamerte statsminister Heath regjeringens første av i alt fem nasjonale unntakstilstander i løpet av regjeringstiden. Samtidig valgte han å sende havnearbeidernes lønnskonflikt til en uavhengig nemd som skulle anbefale en løsning som var på det jevne for begge parter.¹²⁹ Regjeringen var ikke konfliktsky. Heath mente at dersom fagforeningen ikke ønsket å samarbeide var det viktig å få dette frem i offentlighetens søkelys, slik at opinionen skulle se at regjeringen gjorde sitt ytterste for å løse konflikten, og at det var havnearbeiderne som opptrådte urimelig.¹³⁰

27. juli 1970 hadde den uavhengige lønnsnemda kommet frem til en løsning som var tilfredsstillende for alle parter, og 30. juli ble streiken avsluttet. Regjeringen hadde kommet seg gjennom den første konfrontasjonen helskinnet. Lønnsoppgjøret var likevel et tegn på at regjeringen kom til å støte på flere konflikter med fagforeningene i dens forsøk på å redusere lønnskravene for å få bukt med de økonomiske problemene. Det var neppe starten Heath hadde ønsket seg. Underveis i konflikten hadde regjeringen også mistet en av sine viktigste ministre. 21. juli 1970 kom nyheten

¹²⁶ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/47/1, Record Type: Conclusion, 23 June 1970, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/D7664791> (accessed 10 July 2014).

¹²⁷ TNA Website: CAB 128/47/2, Conclusion, 25 June 1970, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/D7664792> (accessed 10 July 2014).

¹²⁸ TNA Website: CAB 128/47/4, Record Type: Conclusion, 7 July 1970, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/D7664794> (accessed 10 July 2014).

¹²⁹ TNA Website CAB 128/47/5 Record Type: Conclusion, 16 July 1970, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/D7664795> (accessed 18 March 2015); House of Commons (HC) Debate (Deb), 16 July 1970, vol 803 c1735, erklæring om unntakstilstand, hentet 20. februar 2015 fra <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1970/jul/16/proclamation-of-state-of-emergency>

¹³⁰ The National Archives Website: Discovery CAB 128/47/7 Record Type: Conclusion, 21 July 1970, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/D7664797> (accessed 18. mars 2015).

om at finansminister Iain Macleod hadde dødd av hjerteinfarkt. Den første av flere ulykksalige hendelser under statsminister Heaths ledelse.¹³¹

For regjeringen var dødsfallet et stort tap. Heath trengte Macleods ekspertise i økonomiske spørsmål, hans muntlige evner under debatter i Underhuset for å skape oppslutning rundt regjeringens hjertesaker og hans liberale bakgrunn for å stå i mot de mer gammeldagse holdningene innad i partiet.¹³² Macleod hadde blitt utnevnt til finansminister av Heath i opposisjon. Han var en viktig brikke i regjeringens fremtid og ble av mange sett på som en av få i den nye regjeringen med autoritet nok til å utfordre Heath på viktige spørsmål. Heath selv likte å ta føringen i økonomiske spørsmål uten nødvendigvis å inneha den nødvendige ekspertisen, og ifølge de som arbeidet med han, hadde han en tendens til å opptre sta og egenrådig.¹³³ Etter Macleods dødsfall tok statsministeren større kontroll over den overordnede økonomiske politikken regjeringen førte. Med sin bakgrunn som finansminister i opposisjon under Alec Douglas-Home hadde Heath allerede noe erfaring med å utforme økonomisk politikk. Macleods død etterlot seg et maktvakuum i Heaths innerste krets, som ble tettet av statsministeren selv. Heath ble mer egenrådig.¹³⁴

Ny finansminister og regjeringens planer for økonomien

Anthony Barber ble utpekt som ny finansminister etter Macleods død. Barber hadde vært hovedansvarlig for Storbritannias EF-søknad og hadde rykte på seg som en trofast embetsmann, som ikke var særlig innovativ. I løpet av hans tid som finansminister ventet han som regel med å ta viktige beslutninger til han hadde rådført seg med statsministeren. Som finansminister gjennomførte han de oppgavene han ble satt til på dyktig vis, men var en lettvekt i forhold til Heath, som gjerne overkjørte Barber, dersom han var uenig i den foreslåtte politiske retningen.¹³⁵

Under Edward Heaths ledelse og i lys av den mislykkede økonomiske politikken til de foregående regjeringene sydde Det konservative partiet sammen et økonomisk program i 1970 som indikerte en helt ny retning. Det skulle ikke være noe statsplanlegging av økonomien, regjeringen skulle ikke styre lønninger og priser, og skulle heller ikke blande seg inn i lønnsoppgjørene i den private sektoren. Verktøyene som var forbundet med en slik praksis skulle fases ut. Makten til fagforeningene skulle begrenses, det skulle finne sted omfattende reformer og en redusering i skattleggingen. Regjeringen skulle oppmuntre til en mer konkurranseutsatt markedsøkonomi, ikke minst gjennom det planlagte medlemskapet i EF.¹³⁶

¹³¹ Sandbrook, *State of Emergency*, 63-64, 72-74.

¹³² Ziegler, *Edward Heath*, 238-239.

¹³³ Ibid. 228-240.

¹³⁴ Ibid. 257.

¹³⁵ Ziegler, *Edward Heath*, 258; Sandbrook, *State of Emergency*, 63-64.

¹³⁶ Oliver og Pemberton, "UK Economic Policy in the 1960s and 1970s and the Challenge to Learning", 22.

Det var lite som tydet på at det å pøse penger inn i prosjekter og andre tiltak for å skape økonomisk vekst hadde fungert tilfredsstillende. Regjeringen mente at årsaken til den svake økonomiske veksten var at gründervirksomhetene hadde blitt kvalt av høye skatter. Regjeringens plan var å finansiere skattekuttene gjennom en redusering av offentlige utgifter som skulle gi britene friheten til å stå på egne ben uten regjeringens hjelp.¹³⁷ Heath ønsket en dynamisk markedsøkonomi, men den friheten han snakket eksisterte bare innenfor de rammene han selv hadde satt. Han ble portrettert som en mann av *laissez faire*, et fransk uttrykk, som betyr «la det være». Innenfor økonomisk teori betyr det at finansmarkedet fungerer bedre uten for mye regulering. I realiteten overlot statsministeren lite til tilfeldighetene. Han ble ofte besatt av å løse små problemer selv om det var langt viktigere saker på dagsordenen og hadde en egen evne til å detaljstyre de mest trivielle ting da det stod på som verst.¹³⁸

Selv om statsministerens forslag ble sett på som progressive, mente mange at han ikke gikk langt nok. Statsminister Heath var ikke villig til å gjøre store kutt i offentlige utgifter eller redusere statlig eierskap i hele industrien. Regjeringen forble forpliktet til full sysselsetting dersom det sto mellom det og tøffe sparetiltak.¹³⁹

Til tross for Heaths nye kluter var det lite fokus på den internasjonale finansielle situasjonen. En av årsakene var Labours devaluering av pundet i 1967, etterfulgt av konservative budsjetter, som hadde ledet til overskudd på betalingsbalansen og en opptur for pundets vekslingskurs. Siden disse eksterne problemene hadde blitt redusert, var det ingen grunn til at Heath og Barber trengte å revurdere den internasjonale pengepolitikken inntil videre.¹⁴⁰

Finansminister Barber fryktet at statsministerens forslag kunne føre til økt inflasjon dersom de ble innført før lønnsoppgjørene med de forskjellige fagforeningene var unnagjort. Barber forsøkte derfor å overtale Heath til å sette i gang mer moderate reformer frem til lønnsoppgjørene var ferdigforhandlet. Statsministeren var ikke villig til å ta i mot Barbers råd og satte foten ned.¹⁴¹

Det var flere grunnleggende problemer i den britiske økonomien som regjeringen måtte få has på. Inflasjonen hadde doblet seg mellom 1964 og 1970, og arbeidsledigheten hadde økt fra 1,6 prosent til 2,5 prosent. Britene slet også med svak økonomisk vekst: I 1964 hadde veksten i brutto

¹³⁷ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/47/8 Record Type: Conclusion, 23 July 1970, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/D7664798> (accessed 18 March 2015); The National Archives Website: Discovery: CAB 129/150/20 Public Expenditure Review, 20 July 1970, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/D7661007> (accessed 18 March 2015).

¹³⁸ Sandbrook, *State of Emergency*, 89; Ziegler, *Edward Heath*, 229; TNA: PREM 15/2023, skriv fra statsministeren om en redusering av papirbruk i de forskjellige departementene, juli 1973 - februar 1974.

¹³⁹ Oliver og Pemberton, "UK Economic Policy in the 1960s and 1970s and the Challenge to Learning," 23.

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ Ziegler, *Edward Heath*, 347.

nasjonalprodukt (BNP) vært på 6,4 prosent, mens i 1970 var den på 1,8 prosent.¹⁴² Økt inflasjon og arbeidsledighet førte til at flere husholdninger levde under fattigdomsgrensen og en økonomi som knapt var i vekst var et illevarslende signal som mer enn antydte at Storbritannia var i ferd med å sakke akterut i forhold til sine europeiske rivaler. En arbeidsledighet på kun 2,5 prosent blir i dag sett på som lavt, men på 1970-tallet var det fortsatt et uttalt mål om full sysselsetting, og regjeringen så på økningen som alarmerende høy. Statsminister Heath og hans meningsfeller hadde vokst opp under økonomiske kriser og høy arbeidsledighet. De ønsket ikke å returnere til en slik situasjon og var villig til å betale en høy pris for å unngå en slik tilbakevending.¹⁴³

Den planlagte moderniseringen innebar at regjeringen privatiserte en rekke selskaper som hadde vært under statlig eierskap. Reduseringen av statlig eierskap var ikke særlig populær blant velgerne, som ikke så det samme behovet for endring. De fleste hadde oppnådd høyere levestandard og flere muligheter siden krigen. De så derfor ikke behovet for økt privatisering. For folk flest var det vanskelig å ta innover seg at konsekvensen av ikke å gjøre noe med økonomien ble høyere priser, fallende levestandard, frysing av lønninger og streiker. Motstanden fra opposisjonen og velgerne førte til at regjeringen snudde på flere viktige områder hvor den hadde lovet å ta grep utover regjeringstiden. Selv om Heath-regjeringen hadde lovet en reduksjon av offentlige utgifter, økte kostnadene knyttet til en utvidelse av velferdsstaten mer under Heath enn under noen annen etterkrigsregjering bortsett fra Attlee-regjeringen. Ønsket om full sysselsetting var det største hinderet for moderniseringsprosessen, siden mange av bedriftene simpelthen ikke lenger var levedyktige. De klarte ikke å konkurrere med utenlandske selskaper siden lønningene og produksjonskostnadene var altfor høye i forhold til lavkostlandene de konkurrerte med. Konsekvensen av politikken utover Heaths regjeringstid var at den britiske regjeringen måtte gi økonomisk bistand til selskaper som gikk med store underskudd for å holde arbeidsledigheten i sjakk.¹⁴⁴

Inflasjon var også i ferd med å bli et stort problem i verdensøkonomien etter at den amerikanske president Richard Nixon hadde øst penger inn i Vietnamkrigen. På det første regjeringsmøtet etter sommerferien, 4. september 1970, rapporterte finansminister Barber om den urovekkende utviklingen. Lønningene hadde økt med tolv prosent på et år og inflasjonen var på sitt verste siden 1951. Heaths formaninger om at regjeringen måtte yte motstand mot uforholdsmessige høye lønnskrav hadde ikke resultert i moderate lønnsoppgjør. Barber rapporterte at lønnstvistene for juli i snitt hadde endt med 14 prosent lønnsøkning. *Trades Union Congress* hevdet at lønnsøkningen

¹⁴² Ziegler, *Edward Heath*, 346-347; Sandbrook, *State of Emergency*, 59; The National Archives Website: Discovery: CAB 129/151/13 Record Type: Memorandum, 10 September 1970, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/D7661025> (accessed 18 March 2015).

¹⁴³ Ziegler, *Edward Heath*, 345-346.

¹⁴⁴ Sandbrook, *State of Emergency*, 70.

hadde bakgrunn i prisveksten, men prisene hadde kun økt med seks og et halvt prosent i løpet av det siste året.¹⁴⁵

I oktober og november gikk 135 000 kommunale arbeidere ut i streik. Den hadde liten innvirkning på økonomien, men gjorde livet vanskeligere for millioner av mennesker og var et tegn på hva som var i vente. Parker og skoler ble stengt, søppel hopet seg opp i gatene, og kloakk gikk rett ut i elvene. Statsministeren trodde at han hadde velgerne med seg da regjeringen valgte og ikke å gi etter for lønnskravene til de kommunale arbeiderne, men som så mange andre av streikene han måtte håndtere var også denne streiken en pr-katastrofe. Kort tid etterpå ga regjeringen etter for kravene, og de kommunale ansatte oppnådde 18 prosent lønnsøkning. Regjeringens forsøk på å få bukt med inflasjonen og stå imot uforholdsmessige høye lønnskrav hadde så langt vært mislykket.¹⁴⁶

7. desember 1970 innførte arbeiderne på kraftverkene *work-to-rule* og nektet å utføre overtidarbeid. *Work-to-rule* var en streikemetode som innebar at minst mulig arbeid ble utført uten å bryte vilkårene i arbeidskontrakten. Det var forbudt ved lov for kraftverksarbeiderne å streike på grunn av allmenne sikkerhetshensyn. Regjeringen var ikke villig til å imøtekomme arbeidernes krav om 25 prosent lønnsøkning. Resultatet var svarte skjermer, strømkutt og kalde hjem over hele Storbritannia. Etter kun to dager var strømforsyningene redusert til en tredjedel av det normale nivået, og nesten alle i landet hadde opplevd strømkutt. Etter fire dager med streik var regjeringen under intenst press om å gi etter for kravene til kraftverksarbeiderne.¹⁴⁷ 14. desember kunngjorde regjeringen sin andre unntakstilstand på under seks måneder.¹⁴⁸

Etter at det ble klart at regjeringen ikke klarte å forhandle frem en løsning ble også denne lønnstvisten sendt til en uavhengig lønnsnemd. Regjeringen forventet et fordelaktig resultat med en forventet lønnsøkning på under 10 prosent, men etter at lønnsnemda i februar 1971 hadde kommet frem til en løsning ble det klart at arbeiderne hadde fått mer enn hva regjeringen forventet. Den nye avtalen var verdt mellom 12 og 15 prosent i lønnsøkning. Avgjørelsen var et signal overfor andre fagforeninger at streik lønte seg.¹⁴⁹

Heath-regjeringens løsning på de mange streikene i løpet av dets første år ved makten var at det skulle settes en presedens for at overenskomstene om lønn ville bli litt lavere for hver gang, helt til

¹⁴⁵ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/47/14 Record Type: Conclusion, 4 September 1970, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/D7664804> (accessed 18 March 2015).

¹⁴⁶ Sandbrook, *State of Emergency*, 74-75.

¹⁴⁷ Ibid. 76-77.

¹⁴⁸ HC Deb 14 December 1970 vol 808 cc948-9, erklæring om unntakstilstand, hentet 10. januar 2015 fra <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1970/dec/14/proclamation-of-state-of-emergency>

¹⁴⁹ Heath, *Course of My Life*, 336; Sandbrook, *State of Emergency*, 76-79.

lønnsveksten var på et akseptabelt nivå.¹⁵⁰ Premissene knyttet til en slik politikk hadde ikke forekommet. Fagforeningenes lønnskrav og regjeringens forventninger var uforenlige og sistnevntes manglende evne til å forhandle frem tilfredsstillende løsninger ga regjeringen en problematisk start. Statsminister Heath og hans ministre tok derfor juleferie med mye å tenke på. Lite visste de om nye mørke skyer som var på vei inn i det nye året.

1971: Ideologiske motsetninger og økonomiske realiteter

Etter lønnstvistene med de forskjellige fagforeningene høsten 1973 ble oppmerksomheten rettet mot arbeidsgiverne. Det erkebritiske firmaet Rolls-Royce sin flymotor-avdeling gikk gjennom store finansielle problemer på grunn av forsvarskontrakter den hadde inngått med det amerikanske firmaet Lockheed 29. mars 1968. Kontrakten gjaldt ordrer på 150 RB211-22 motorer til 94 TriStar fly, som Lockheed produserte for det amerikanske forsvaret. På nyåret ble det klart at produksjonskostnadene var for høye, og Rolls-Royce begjærte seg konkurs 3. februar 1971. Allerede høsten 1970 hadde firmaet bedt om et lån på 60 millioner pund fra regjeringen for ferdigstillingen av motorene til Lockheeds fly, som skulle være i drift fra november 1971. I slutten av januar 1971 ble det klart at pengene ikke hadde blitt overdratt til Rolls-Royce. Styret i selskapet hadde kommet frem til at motoren ikke kunne produseres innen tiden eller til prisen som var spesifisert i kontrakten med Lockheed og besluttet at den ikke ville benytte seg av lånet. Det ble bestemt at selskapet skulle avslutte utviklingen av motoren og slå seg selv konkurs.¹⁵¹ Regjeringen var i en lei knipe. På den ene siden kunne den ikke la firmaet gå dukken på grunn av sikkerhetshensyn. Rolls-Royce sin flymotoravdeling hadde sterke bånd til det britiske forsvaret. Konkursen kunne også gått utover Lockheed, som var en viktig del av den amerikanske militærindustrien. Økonomiske problemer for Lockheed på grunn av Rolls-Royce hadde potensielt alvorlige konsekvenser for forsvarssamarbeidet med USA.¹⁵² Regjeringen fryktet likevel at ved å redde Rolls-Royce kunne de skape en presedens for å nasjonalisere privateide selskaper i en lignende situasjon. Regjeringens industripolitikk gikk ut på at den ikke skulle redde vaklende selskaper, problemene med Rolls-Royce utfordret regjeringens strategi. Heath og de andre medlemmene i kabinettet kom til slutt fram til at de ikke hadde noe annet valg enn å legge Rolls-Royce under statlig eierskap. Ikke bare på grunn av amerikanske og britiske sikkerhetshensyn, men også fordi nasjonaliseringen reddet cirka 80 000 arbeidsplasser.¹⁵³

¹⁵⁰ Sandbrook, *State of Emergency*, 75.

¹⁵¹ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/49/6 Record Type: Conclusion, 2 February 1971, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C8727468> (accessed 15 March 2015).

¹⁵² National Archives Website: Discovery: CAB 128/49/6 Record Type: Conclusion, 2 February 1971, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C8727468> (accessed 15 March 2015).

¹⁵³ Ziegler, *Edward Heath*, 343; National Archives Website: Discovery: CAB 128/49/9 Record Type: Conclusion, 9 February 1971, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C8727471> (accessed 15 March 2015).

Det var første gang siden 1949 at staten hadde nasjonalisert et privateid selskap av den størrelsesordenen. Staten tok over forsvarsdelen av selskapet og solgte unna resten til høystbydende. Ifølge Heath var redningspakken til Rolls-Royce en engangsforeteelse. Uttalelsen til Heath var bekymringsverdig for andre som hadde penger utestående i store britiske selskaper som slet finansielt.¹⁵⁴

Fra den ene krisen til den andre

I mars 1971 kunngjorde finansminister Barber sitt første statsbudsjett. Budsjettet bar preg av at regjeringen ønsket å få bukt med lønnskravene og den økende arbeidsledigheten, som hadde økt til et faretruende nivå.¹⁵⁵ Da Heath-regjeringen tok over i juni 1970, var arbeidsledigheten på cirka 600 000, snaue ni måneder etterpå var den oppe i 800 000, i tillegg var begrepet *stagflation* fortsatt et ukjent konsept. Det var vanskelig for regjeringen å håndtere det nye fenomenet som innebar lav vekst samt høy arbeidsledighet og inflasjon. Regjeringens svar på utfordringen var å ta i bruk de vanlige keynesianske verktøyene med å kutte skatter og investere i infrastrukturen. Det hjalp den ikke med å få kontroll over de tre problemområdene. Enten det var arbeidsledigheten, inflasjonen eller arbeidsledigheten, så var det en eller flere av de som ikke reagerte som forventet til regjeringens motkonjunkturpolitikk.¹⁵⁶

En del av regjeringens plan om å redusere lønnskravene var å få kontroll over fagforeningene. I september 1971 passerte *The Industrial Relations Act* parlamentet og ble lov. Arbeidet med loven gikk helt tilbake til valgkampen i 1970. Regjeringens ønske om reform av regjeringens relasjoner med fagforeningene hadde fått bred støtte av befolkningen, men møtt mer og mer motstand fra fagforeningene etter hvert som arbeidsledigheten økte. Loven gikk i korte trekk ut på at fagforeningene skulle registrere seg i et nasjonalt register mot at de fikk skattelettelser. Det skulle opprettes industrielle domstoler, som hadde den samme konstitusjonelle makten som høyesterett, og et rammeverk for industriell praksis som skulle forhindre uoffisielle streiker og uforholdsmessig høye lønnskrav. Regjeringens argument var ikke at fagforeningene hadde for mye makt, men at regjeringen hadde for lite konstitusjonell makt overfor dem.¹⁵⁷

¹⁵⁴ Sandbrook, *State of Emergency*, 82; Ziegler, *Edward Heath*, 343-346; National Archives Website: Discovery: CAB 129/160/17 Record Type: Memorandum, 7 December 1971, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C8678991> (accessed 15 March 2015).

¹⁵⁵ HC Deb 30 March 1971 vol 814 cc1358-60, finansminister Barber introduserer statsbudsjettet, hentet 6. mai 2015 fra <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1971/mar/30/introduction>.

¹⁵⁶ Sandbrook, *State of Emergency*, 86-87.

¹⁵⁷ Sandbrook, *State of Emergency*, 108-109; National Archives Website: Discovery: CAB 128/47/12 Record Type: Conclusion, 3 September 1970, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/D7664802> (accessed 15 March 2015); National Archives Website: Discovery: CAB 129/152/13 Record Type: Memorandum, 25. september 1970, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/D7661050> (accessed 15 March 2015).

3. desember 1970 ble lovforslaget offentliggjort og innen to uker hadde det vært gjennom sin andre runde i Underhuset. Regjeringen var overbevist om at den nye loven ville bli støttet av flertallet av arbeidsgiverne og fagforeningsmedlemmene.¹⁵⁸ Problemet var at regjeringen hadde valgt å innføre hele reformen på en gang, istedenfor gradvis å implementere den. Hele prosessen hadde også foregått uten at den hadde rådført seg med fagforeningene. Ved å legge hele avtalen på bordet med en gang og be *Trades Union Congress* og de andre fagforeningene om enten å ta den eller la være, skapte regjeringen et motsetningsforhold mellom statsmakten og fagforeningene.¹⁵⁹ Etter mye strid fikk Det konservative partiet igjennom ønsket om å kutte ned antall ganger lovforslaget måtte gjennom Underhuset 28. januar 1971.¹⁶⁰

Det var ikke bare de skarpe reaksjonene i Underhuset som skapte problemer for regjeringen. I februar ble en stor fagforeningsdemonstrasjon gjennomført. Lederne hadde samlet 140 000 arbeidere, som plasserte seg fra Hyde Park til Trafalgar Square, slagordet var «Kill the Bill». Under en TUC-konferanse 18. mars 1971 rådet TUC sine medlemmer til ikke å registrere seg i det nasjonale registeret knyttet til håndhevingen av *The Industrial Relations Act*, selv om det betydde at de mistet skattelettene. I løpet av våren 1971 hadde TUC og deres søsterforeninger brukt 255 000 pund på tiltak som skulle vanskeliggjøre passeringen av loven. Loven passerte imidlertid *House of Lords* i august 1971. På den nasjonale fagforeningskongressen i september ble det på nytt kommunisert at det ikke var ønskelig at de forskjellige fagforeningene registrerte seg i det nasjonale registeret knyttet til *The Industrial Relations Act*. Ved å nekte å registrere seg i registeret skulle domstolen knyttet til håndhevingen av den loven, boikottes. De av fagforeningene som ikke fulgte TUCs anmodning risikerte å bli sparket ut av organisasjonen. Innen november hadde 28 fagforeninger nektet å registrere seg, 61 hadde avbrutt registreringen, mens 52 fortsatt var med. Motsetningene mellom fagforeningene og regjeringen under innføringen av loven tydet på at noe var galt. Regjeringens insistering på ikke å foreta endringer viste at den ikke var villig til å lytte til det store flertallet i fagforeningsbevegelsen. TUCs kontinuerlige arbeid for å stoppe loven bidro bare til at regjeringen ble enda mer innstilt på at noe måtte gjøres. Den fastlåste situasjonen tydet på at hva regjeringen ønsket å oppnå med sin politikk og hva fagforeningene krevde ikke var forenlig med hverandre.¹⁶¹

I november 1971 hadde arbeidsledigheten nådd 970 000, eller rundt fire prosent. Det var forventet at tallet ville brikke over den fryktede millionen i desember. Det var flere grunner til de høye tallene. Frafallet av arbeidsplasser var høyere enn forventet og investeringer i industrien var lavere enn

¹⁵⁸ HC Deb 15 December 1970 vol 808 cc1126-247, lovforslag: Industrielle relasjoner, hentet 19. desember 2014 fra <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1970/dec/15/industrial-relations-bill>.

¹⁵⁹ Sandbrook, *State of Emergency*, 110.

¹⁶⁰ Sandbrook, *State of Emergency*, 111.

¹⁶¹ Ibid. 111-112.

forventet.¹⁶² Regjeringen tilegnet dette til en mangel på tro i fremtiden, og mente at både den internasjonale valutasituasjonen og USAs økonomiske problemer skapte vanskelige arbeidsforhold.¹⁶³ Heath og hans stab hadde forsøkt å løse problemet med å pumpe mer penger inn i industrien. Regjeringen hadde allerede hjulpet flere nederlagsdømte firmaer for å redde tusenvis av jobber og hadde forventet at det skulle bremse den økende arbeidsledigheten uten at det hadde fungert. Internt i regjeringen ytret enkelte påstanden om at en av årsakene til den høye arbeidsledigheten skyldtes at ledighetstrygden var så gunstig at mange ikke lenger søkte arbeid, selv om de ble tilbudt det.¹⁶⁴

Situasjonen Storbritannia befant seg i var ikke bare et resultat av politikken Heath-regjeringen hadde ført, men en konsekvens av utviklingen internasjonalt. Det ble stadig dyrere for bedrifter å drive forretningene sine i Storbritannia. Mange selskaper valgte å flytte produksjonen til lavkostland. Det ble også utviklet teknologiske nyvinninger som reduserte antall årsverk. Det betydde at mange arbeidere måtte omstilles fra industri- til servicesektoren.¹⁶⁵ Samtidig var dette en tid der mange hadde vokst opp under depresjonen i mellomkrigstiden, en tid ingen ville tilbake til. Det var tilnærmet politisk umulig å erklære at arbeidsledighet hadde kommet for å bli og at full sysselsetting hørte fortiden til. Det var heller ikke aktuelt for Heath-regjeringen. Stagflasjonen hadde kommet for å bli. Grepene som var blitt tatt var ikke tilstrekkelig for å håndtere den sårbare økonomiske situasjonen. Mange håpet at det nye året vil bringe med seg bedre tider.¹⁶⁶

1972: Streik, kollaps og vekst

1972 var et vanskelig år for regjeringen som var preget av streiker, kriser i den økonomiske sektoren og ambisiøse regjeringstiltak som ikke oppnådde den tiltenkte virkningen. Innføringen av *The Industrial Relations Act* hadde også ført til at Statsminister Heath ble karakterisert av fagforeningene som arbeiderklassens verste fiende. 8. januar 1972 kom nyheten om at Storbritannias gruvearbeidere hadde gått til sin første landsomfattende streik siden 1926. Gruvearbeiderne hadde lidd under synkende oljepriser og en industri med skiftende forutsetninger. I løpet av regjeringstiden hadde stadig flere gruver fått kroken på døra og 289 500 gruvearbeidere

¹⁶² National Archives Website: Discovery: CAB 128/49/56 Record Type: Conclusion, 18 November 1971, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C8727518> (accessed 18 March 2015).

¹⁶³ Ibid.

¹⁶⁴ National Archives Website: Discovery: CAB 128/49/56 Record Type: Conclusion, 18 November 1971, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C8727518> (accessed 18 March 2015).

¹⁶⁵ National Archives Website: Discovery: CAB 128/49/56 Record Type: Conclusion, 18 November 1971, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C8727518> (accessed 18 March 2015).

¹⁶⁶ Sandbrook, *State of Emergency*, 72-90, 305; Goodhart, C. A. E. "Competition and Credit Control". *LSE Financial Markets Group Special Papers Series* 229 (2014): 1-34. 14.10.2014. <http://www.lse.ac.uk/fmg/workingPapers/specialPapers/PDF/SP229-final.pdf>; TNA: PREM 15/1412, Analyse av økonomisk vekst, 6. august 1973.

hadde mistet jobben fra 1963 til 1972.¹⁶⁷ Avstanden mellom partene var for stor til å komme frem til et kompromiss og i tiden som fulgte ble nasjonen vitne til organiserte streiker som truet britenes kullforsyninger. Mot slutten av januar varslet meteorologene en kommende kuldeperiode. Nok en unntakstilstand trådte i kraft og arbeidsminister Robert Carr begynte å bli desperat. Han ba nemda som forhandlet med gruvearbeiderne om å tilby NUM 12 prosent lønnsøkning, men arbeidernes representanter avslo tilbudet. Carr så ingen annen utvei enn å tilkalle ekstern hjelp fra Lord Wilberforce, mannen som hadde vært med på å løse streiken med havnearbeiderne og de kommunale ansatte i starten av regjeringstiden til Det konservative partiet.¹⁶⁸

13. februar 1972 ble det det proklamert i Underhuset at det kom til å bli innført restriksjoner på bruk av strøm. Det var ikke lov å bruke strøm for oppvarming av butikker, kontorer, restauranter og alt annet knyttet til underholdning, avslapping eller sport. Industrien ble begrenset til en tre dager lang arbeidsuke, og husholdninger ble bedt om at kun et rom i huset skulle være oppvarmet ved hjelp av elektrisitet. Situasjonen var så desperat at regjeringen så for seg at situasjonen i beste fall kunne fortsette to uker til før kun nødvendige tjenester ville motta strøm.¹⁶⁹

18. februar kom Lord Wilberforces rapport. Han ga gruvearbeiderne nesten alt det de kunne ønske seg og argumenterte for at det var en sak som krevde spesialbehandling. I snitt var lønnsøkningen for gruvearbeiderne på 27 prosent. Landsorganisasjonen av gruvearbeidere avslo tilbudet. NUM ønsket et pund ekstra i uka. Regjeringen kunne ikke tilby de det, men NUM klarte likevel å forhandle seg frem til 100 millioner pund ekstra, fordelt på 15 forskjellige goder. Godene bestod blant annet av gratis transport til arbeidsplassen og gratis jobbklær. Dagen etter var streiken over. NUM hadde fått det de ønsket seg, og regjeringen hadde gått på et forsmedelig tap. Det var tydelig for enhver at regjeringens hjertebarn, *The Industrial Relations Act* ikke fungerte slik den var tiltenkt og at regjeringens evne til å motstå høye lønnsøkninger var sviktende. Lønnstvisten med NUM ga organisasjonen blod på tann og oppmuntret andre fagforeninger til å stå imot regjeringens lønnsforslag.¹⁷⁰

Den økonomiske påkjenningen av de mange streikedagene og de høye lønnsavtalene som de forskjellige fagforeningene klarte å presse frem i tiden som fulgte bidro til å legge ytterligere press på regjeringens økonomipolitikk. Mange i velgermassen mente at fagforeningene hadde fått mer makt, det var en urovekkende tanke for Heath og hans regjering. Den rådende situasjonen ga regjeringen lite handlingsrom til å gjennomføre den planlagte politikken. Løsningene virket

¹⁶⁷ Philips, Jim. "The 1972 Miner's Strike: Popular Agency and Industrial Politics in Britain". *Contemporary British History* 20, nr. 2 (2006): 191.

¹⁶⁸ Sandbrook, *State of Emergency*, 112-116, 118, 121, 127-132.

¹⁶⁹ Ibid. 126-128.

¹⁷⁰ Ibid. 130-131.

vilkårlige og som et resultat av dette fremstod regjeringens politikk som uoversiktlig. Etter gruvestreiken skulle det ikke ta lang tid før en ny krise var på trappene. Regjeringen måtte redde skipsverftet på Upper Clyde i Glasgow.¹⁷¹

Sommeren 1971 hadde kreditorene til Upper Clyde Shipbuilding (UCS) stoppet pengestrømmen til selskapet etter regjeringens insistering på at den ikke ville redde vakleворne selskaper, noe som ga bedriften alvorlige likviditetsproblemer. Uten hjelp i sikte ba UCS regjeringen om et nødlån på seks millioner pund, regjeringen nektet den lånet, og det så ut som at UCS måtte avvikles.¹⁷² På tross av denne avgjørelsen bestemte arbeiderne seg for å fullføre bestillingene bedriften hadde mottatt. Det gjorde de ved å sette i gang en *work-in* for å overbevise regjeringen om at arbeidsplassene var verdt å redde. *Work-in* var en form for streik der arbeiderne, under trussel om nedleggelse, fortsatte arbeidet og produksjonen uten betaling, for å vise at arbeidsplassen fortsatt hadde livets rett. Den høye arbeidsledigheten presset regjeringen til å redde selskapet. Et høyt antall arbeidsplasser ville gått tapt dersom verftet hadde blitt nedlagt. Det konservative partiet fryktet at en nedleggelse hadde potensialet til å forverre utsiktene til innbyggerne på Upper Clyde i Glasgow.¹⁷³

Beslutningen knyttet til UCS inspirerte regjeringen til å endre kurs. Tidligere hadde det blitt lovet å overlate firmaene til markedskreftene, men den nye kursen innebar at Storbritannia skulle se til Japan, og bygge opp industrien på en liknende måte. Redningspakken til skipsverftet var ifølge regjeringen ikke en engangsforeteelse, siden det var en del av deres nye tilnærming til økonomisk vekst. Ved å gi økonomisk støtte til firmaer som hadde det vanskelig, satset regjeringen på å få ned arbeidsledigheten, få fagforeningenes velvilje og starte Storbritannias inntreden i EF på en positiv måte.¹⁷⁴ Bare et år etter at Heaths regjering hadde lovet ikke å hjelpe selskaper som UCS, hadde den gjort det motsatte. Ønsket om lav arbeidsledighet ble prioritert framfor økonomisk disiplin. Det var verken første eller siste gang regjeringen hadde snudd under press. Det bidrar til å forklare hvorfor regjeringen aldri helt klarte å løse de økonomiske problemene. Altfor ofte fikk ikke den økonomipolitikken tiden den trengte for å fungere, og sammen med prosesser utenfor regjeringens kontroll ble det vanskelig for den å snu økonomien i riktig retning samtidig som den hele tiden prøvde å begrense arbeidsledigheten. Ved stadig å endre kurs skapte regjeringen bare enda mer kaos,

¹⁷¹ Ibid. 300-301.

¹⁷² National Archives Website: Discovery: CAB 128/49/31 Record Type: Conclusion, 14 June 1971, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C8727493> (accessed 18 March 2015).

¹⁷³ National Archives Website: Discovery: CAB 128/49/6 Record Type: Conclusion, 2 February 1971, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C8727468> (accessed 24 March 2015); National Archives Website: Discovery: CAB 128/50/23 Record Type: Conclusion, 20 April 1972, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C8931654> (accessed 24 March 2015).

¹⁷⁴ National Archives Website: Discovery: CAB 128/49/6 Record Type: Conclusion, 2 February 1971, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C8727468> (accessed 24 March 2015); National Archives Website: Discovery: CAB 128/50/23 Record Type: Conclusion, 20 April 1972, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C8931654> (accessed 24 March 2015); Sandbrook, *State of Emergency*, 300.

som ble mer uhåndterbart for hver nye reform. Regjeringens neste skritt var et av de mest feilslåtte tiltakene til Heath-regjeringen.¹⁷⁵

Barber-boomen

For å bøte på de økonomiske problemene hadde regjeringen lansert en redningspakke som skulle stimulere økonomien og bidra til økt forbruk. Regjeringen håpet at det økte forbruket skulle være starten på vekst i de hardest rammede sektorene. Det var derfor med tilsynelatende stor optimisme at Anthony Barber 21. mars 1972 gjorde rede for sitt andre og regjeringens tredje statsbudsjett. Budsjettet tok sikte på å oppnå en vekst på ti prosent i økonomien i løpet av to år. Det var et av de mest ambisiøse budsjettene etter andre verdenskrig. Regjeringen håpet at ved å gi økonomien frie tøyler skulle produktiviteten øke såpass at det ville gjøre opp for eventuelle prisøkninger som måtte komme.¹⁷⁶

Barber-boomen var et urettferdig navn på perioden. Finansminister Barber var imot den nye retningen som hadde blitt planlagt over hans hode av statsminister Heath. Statsministerens handlingsrom var også sterkt begrenset. Arbeidsledigheten hadde økt fra to og en halv prosent mot slutten av 1970, til nesten fire prosent innen Barber la frem statsbudsjettet sitt. Meningsmålingene gjorde det klart at velgerne var forferdet over at arbeidsledigheten hadde tippet millionen, det eksisterte eksternt press på Heath til å gjøre noe med situasjonen. Den konvensjonelle visdommen var også at høy arbeidsledighet var helt uakseptabelt og at regjeringen måtte foreta seg noe for å redusere den. Innad i partiet var meningen mye det samme, men omfanget på tiltakene og tidspunktet var så å si helt opp til Heath selv. Selv om regjeringen måtte foreta seg noe, manglet tiltakene proporsjoner. De var karakterisert av utålmodighet knyttet til tidligere tiltak, som ikke ble gitt den nødvendige tiden som de trengte for å fungere. Heaths insistering på de drastiske tiltakene førte til en overstimulering av økonomien og en boom som kunne vært unngått.¹⁷⁷

Samme dag som statsbudsjettet ble offentliggjort trådte også enda en ny industrireform i kraft i tråd med den nye retningen regjeringen ønsket å ta. Det innebar at det gamle systemet med økonomisk støtte til områder med høy arbeidsledighet ble gjenopprettet. På grunn av dette ble det også opprettet et styre som hadde som oppgave å dele ut hundrevis av millioner av pund til håndplukkede selskaper.¹⁷⁸ Reformen var en u-sving fra regjeringens side. Det konservative partiet hadde ved valget i 1970 lovet at Edward Heaths regjering ikke kom til å sy puter under armene på firmaer som

¹⁷⁵ Ziegler, *Edward Heath*, 344-346.

¹⁷⁶ HC Deb, 21. mars 1972, vol 833 cc1350-5, Bakgrunn for budsjettet, hentet 24 mars 2015 fra <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1972/mar/21/the-economic-outlook>.

¹⁷⁷ Hopkin, "Freedom and Necessity in Economic Policy", 307-308.

¹⁷⁸ Ziegler, *Edward Heath*, 357-358; Sandbrook, *State of Emergency*, 307; The National Archives Website: Discovery: CAB 129/162/13 Record Type: Memorandum, 22. mars 1972, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C8931889> (accessed 24 March 2015).

ikke presterte som forventet, det skulle være et friere marked der selskaper med sunn drift og en fremtidsrettet struktur skulle holde seg flytende, slik skulle det ikke være lenger.¹⁷⁹

Problemet med en slik helomvending var at den ikke var tilpasset Storbritannias nye forutsetninger. Det innebar økt konkurranse fra lavkostland, som kunne produsere de samme varene til en mye lavere pris, siden de kunne betale ut mindre lønn til sine ansatte og hadde lavere råvarepriser. Heath håpet at reformen ville overbevise fagforeningene om å samarbeide tettere med regjeringen, slik at det ble lettere for regjeringen å få gjennomført politikken sin. Fagforeningene utgjorde en stor del av velgermassen og hadde i tillegg støtte fra store deler av befolkningen med kravet om at de fortjente høyere lønninger. Den harde arbeidshverdagen deres skapte sympati blant befolkningen. Heath og den nye sjefen for departementet for handel og industri, Peter Walker, uttalte at hensikten med politikken var å redde selskaper som kjempet mot subsidierte konkurrenter i utlandet, eller som slet med å komme inn i markeder med stor konkurranse. Ved å bruke staten som verktøy håpet regjeringen å forbedre relasjonene med fagforeningene og revitalisere den britiske industrisektoren, så den kunne konkurrere med resten av verden.¹⁸⁰

Radikale elementer i fagforeningene

Den økonomiske støtten til strevende firmaer ble tatt godt i mot av fagforeningslederne i industrien, som regjeringen allerede hadde et godt forhold til. Det var imidlertid ikke der problemet lå. Utfordringen var å tilfredsstille de som hadde valgt disse lederne. For arbeiderne var det vanskelig å tro på regjeringens nye reform etter *The Industrial Relations Act*, som for de sto som et symbol på Det konservative partiets kamp mot arbeiderklassen. Gruvestreiken i starten av året hadde knust alle illusjoner om at den reformen fungerte slik som den var tiltenkt. Regjeringen hadde innsett etter lønnstvisten med gruvearbeiderne at den måtte innta en mer forsonende tone overfor fagforeningene, men takket være flere uenigheter mellom de to partene de neste månedene ble forholdet ytterligere forverret. Fagforeningene aksepterte i snitt en lønnsøkning på tretten prosent. Mindre enn de ønsket, men samtidig gjorde det statsminister Heaths uttalelse om at han aldri kom til å gi etter for slike lønnskrav til latter.¹⁸¹

I løpet av sommeren 1972 ble det klart at alle forhåpningene Heath hadde om å gjenoppbygge forholdet til fagforeningene var lagt i grus. I en undersøkelse som ble foretatt mente to av tre personer at fagforeningene hadde mer makt enn regjeringen. Folk flest så for seg en periode med mye uro og streiker. Likevel forholdt Heath seg optimistisk. Regjeringen forventet at det sjenerøse

¹⁷⁹ Sandbrook, *State of Emergency*, 300, 302, 304-305.

¹⁸⁰ Ibid. 309.

¹⁸¹ Sandbrook, *State of Emergency*, 308-319; The National Archives Website: Discovery: CAB 128/50/32 Record Type: Conclusion, 22. juni 1972, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C8931663> (accessed 24 March 2015).

statsbudsjettet og den nye industrireformen skulle gi det handlingsrommet den trengte til å redde viktige firmaer som slet økonomisk. Statsminister Heath trodde at den kommende tiden ville føre til en økonomisk vekstperiode som ville endre regjeringens utsikter. På tross av overskriftene i avisene om streiker og klassekrig var Heath overbevist om at grebene regjeringen hadde tatt ville overbevise fagforeningslederne om at regjeringen var en god samarbeidspartner.¹⁸²

Imidlertid undervurderte statsministeren at disse lederne også hadde politiske ambisjoner på lik linje med han selv. Fagforeningslederne var sårbare for press fra de som hadde valgt dem. Lederne hadde selv jobbet seg opp og hadde derfor en lojalitet og ideologisk forankring til medlemmene sine. Industrireformen som skulle redde truede arbeidsplasser, reflekterte regjeringens teknokratiske innfallsvinkel til problemene som den forsøkte å løse.¹⁸³ Det kom fort klager fra de som ble påvirket av reformen at den var for komplisert og byråkratisk til at det utgjorde noe særlig forskjell fra tidligere. Det var heller ingen overordnet plan som fastsatte hvilke selskaper som skulle motta regjeringens støtte. Den enorme økonomiske veksten Heath planla hadde også en stygg bivirkning i form av økt inflasjon, en virkning sammenbruddet av Bretton Woods-systemet bidro til å forsterke.¹⁸⁴

Sammenbruddet av Bretton Woods-systemet

Bretton Woods-systemet var en samling med regler og institusjoner som ble etablert under en konferanse i Bretton Woods i USA, juli 1944. Bretton Woods-systemet hadde regler for kommersielt og finansielt samvirke mellom verdens ledende industriland og var det første eksempelet på en avtale som dekket finans- og valutaforhold mellom flere land. Medlemmene forpliktet seg til å føre en pengepolitikk som opprettholdt en fast vekslingskurs for sin valuta målt i forhold til gull. Etter devalueringen av pundet i 1967 kom systemet under økende press. Bretton Woods-systemet hadde store problemer. Mangelen på likviditet på grunn av avhengigheten av fast pris på gull for å måle verdien av valutaene, upresise justeringer av vekslingskursene og den dalende tiltroen til systemet i seg selv, førte til at det bare var et tidsspørsmål før noe måtte gjøres. Systemet fortsatte å halte frem til august 1971 da den amerikanske presidenten Richard Nixon suspenderte den faste vekslingskursen mellom dollar og gull, etter at vekslingen fra dollar til gull hadde intensivert. Nixon tok avgjørelsen i et forsøk på å bevare det som var igjen av de amerikanske gullreservene i Fort Knox. Femten måneder senere kollapset systemet.¹⁸⁵

¹⁸² Sandbrook, *State of Emergency*, 318-319.

¹⁸³ Teknokratisk innfallsvinkel: Liker å omgi seg med eksperter og byråkrater, statsminister Heath støtter seg ofte på deres råd, selv om det gikk rett i mot meningen til andre sterke stemmet innad i partiet.

¹⁸⁴ Sandbrook, *State of Emergency*, 318-319.

¹⁸⁵ International Monetary Fund. "The end of the Bretton Woods System (1972-81)." 16.10.2014.

<https://www.imf.org/external/about/histend.htm>; Oliver og Pemberton, "UK Economic Policy in the 1960s and 1970s and the Challenge to Learning," 24-25.

For britenes del var det fire brudd som sakte men sikkert markerte slutten på Bretton Woods-systemet: Devalueringen av pundverdien, suspenderingen av muligheten til å veksle dollar inn for gull, devaluering av dollarverdien og byttet fra fast til flytende vekslingskurs.¹⁸⁶ De tre førstnevnte utviklingene resulterte i *The Smithsonian Agreement* 18. desember 1971, som justerte de faste vekslingskursene til et mer levedyktig nivå.¹⁸⁷

Etter *The Smithsonian Agreement* valgte den britiske sentralbanken sammen med de seks medlemmene i EF å etablere en uoffisiell *snake in the tunnel*, som var en forenklet versjon av vekslingskurssystemet, der medlemmene ble enige om å holde valutakursen innenfor en 2,25 prosents grense i forhold til hverandre og som trådte i kraft 24. april 1972. Den ble ikke noe umiddelbar suksess for Heath-regjeringen. Den britiske finansministeren hadde gått med på en urealistisk høy vekslingskurs for pundet, og regjeringens sjenerøse budsjett bidro til at pundet kom under sterkt press etter hvert som eksporten sank og importen økte.¹⁸⁸

Etter at Barbers ambisiøse statsbudsjett trådte i kraft og britiske forbrukere begynte å bruke masse penger på importvarer ble presset på valutaen for sterkt. 23. juni 1972 tok Barber den historiske avgjørelsen om at pundet ikke lenger skulle ha noen fast vekslingskurs og at valutaens verdi ville flyte fritt ettersom hvor sterk eller svak den var.¹⁸⁹ Tiltaket skulle i utgangspunktet være midlertidig, men pundet gikk aldri tilbake til en fast vekslingskurs igjen under Heath-regjeringen. Bakgrunnen for avgjørelsen var internasjonal valutaspekulasjon som truet Storbritannias pengereserver på kort sikt, samt den økende inflasjonen som regjeringen ønsket å få kontroll over. Sjansen for at inflasjonen skulle løpe løpsk var stor og tidsrommet for å gjøre noe var begrenset. Finansminister Barber og statsminister Heath hadde lite handlingsrom. Det eksterne presset knyttet til valutaspekulasjonen, den rådende konsensusen, som var imot devaluering i respons til vekslingskursen og følelsen innad i partiet at en flytende vekslingskurs var å foretrekke fremfor devaluering av pundet gjorde det tilnærmet umulig for Heath og Barber å velge annerledes.¹⁹⁰

I løpet av tolv måneder falt pundet gradvis i verdi fra 2,60 pund per dollar til 2,38 pund per dollar, og inflasjonen tiltok med økende styrke. At den flytende vekslingskursen ikke hadde den tiltenkte virkningen skyldtes at pundet i utgangspunktet var priset for høyt. Da vareprisene utenfor landegrensene steg i rekordfart samtidig som importeringsmengden økte var mer inflasjon vanskelig

¹⁸⁶ Devaluering: Nedskrivning av verdien på en valuta med fast vekslingskurs.

¹⁸⁷ Humpage, Owen. "Smithsonian Agreement." *Federal Reserve History Online* (2013). 18.10.2014.
<http://www.federalreservehistory.org/Events/DetailView/34>.

¹⁸⁸ Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe. "The European Currency Snake." Frigitt 11.09.2012.
http://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/d4f8d8aa-a518-4e56-9e19-957ea8d54542/publishable_en.pdf.

¹⁸⁹ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/50/33 Record Type: Conclusion, 27 June 1972, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C8931664> (accessed 24 March 2015).

¹⁹⁰ Hopkin, "Freedom and Necessity in Economic Policy", 308.

å unngå. Den nye utviklingen gjorde fagforeningene rastløse, da de så lønnsøkningene de hadde oppnådd visne bort i prisøkningen på dagligvarer, dette var dårlig nytt for Heath-regjeringen.¹⁹¹

Trøbbel med fagforeningene

26. september 1972 inviterte Edward Heath *Trades Union Congress* og *Confederation of British Industry* (CBI), de to viktigste fagforenings- og næringsorganisasjonene i Storbritannia, til samtaler om det videre samarbeidet. Regjeringen la frem et forslag hvor den lovet vekst i økonomien på fem prosent over de to neste årene, mot at CBI forpliktet seg til ikke å øke prisene på sine produkter med mer enn fem prosent, og TUC forpliktet seg til å godta en overenskomst om maksimalt to pund i uken i lønnsøkning for sine medlemmer. Slik skulle regjeringen skjerme forbrukerne mot for høye priser og beskytte de svakeste i samfunnet. TUC valgte å avslå tilbudet, den ville først få forsikringer om at *The Industrial Relations Act* etter hvert skulle bli avskaffet og organisasjonen ønsket en strengere priskontroll.¹⁹² Løftet regjeringen ga om vekst var problematisk, siden det var basert på prognoser, mens de eventuelle forpliktelsene som CBI og TUC måtte godta var håndfaste. Både TUC og CBI fryktet konsekvensene dersom de opprettholdt sin del av avtalen, samtidig som regjeringen ikke klarte å levere på målene den hadde satt.¹⁹³

Etter at partikonferanse-sesongen var over, samlet partene seg igjen 16. oktober 1972. Flere av lederne i TUC hadde satt seg på bakbeina. De insisterte på at CBI måtte akseptere at prisøkningen skulle være lovpålagt, men at deres lønnstak skulle være frivillig. Innforstått med en slik ordning var at fagforeningene kunne påta seg spesielle tilfeller som kunne resultere i høyere lønnsøkninger innenfor visse sektorer. Etter en rekke resultatløse møter mellom partene kalte statsministeren dem sammen på nytt for å diskutere det neste skrittet. Det var full enighet om at det ikke var noe poeng i ytterligere samtaler. Tre dager senere proklamerte statsministeren i Underhuset at regjeringen kom til å innføre et tak på lønninger, priser, leie og utbytte.¹⁹⁴

Det regjeringen gjorde var nok en helomvending i forhold til den politikken statsministeren hadde blitt valgt inn på i 1970. Allerede i 1966 hadde Heath avfeid lønns- og prisstyringspolitikk som tøv, noe som flertallet av partiet fortsatt mente i 1972. Ved å tvinge vedtaket i gjennom og på samme tid gå over hodet til CBI og TUC hadde regjeringen gjort seg til uvenn med to av de mektigste organisasjonene i Storbritannia. I begynnelsen av regjeringstiden hadde Heath og Barber ønsket å

¹⁹¹ Ziegler, *Edward Heath*, 189, 297-298; Sandbrook, *State of Emergency*, 304; HC Deb, 23 juni 1972, vol 839 cc877-87, finansministeren uttaler seg om statusen for pundet, hentet 25 mars 2015 fra <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1972/jun/23/lb-sterling>.

¹⁹² Sandbrook, *State of Emergency*, 320; The National Archives Website: Discovery: CAB 128/150/44 Record Type: Conclusion, 29 September 1972, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C8931675> (accessed 24 March 2015).

¹⁹³ Sandbrook, *State of Emergency*, 320-323.

¹⁹⁴ Ibid. 320-323.

redusere lønnsøkningene knyttet til lønnsoppgjøret i offentlig sektor. Etter at strategien hadde blitt ødelagt av det katastrofale lønnsoppgjøret med gruvearbeiderne og fagforeningenes generelle uvilje til å samarbeide med regjeringen, følte Heath seg tilsynelatende tvunget til å innføre en lønns- og prisstyringspolitikk for å redusere inflasjonen.¹⁹⁵ Var han det?

Eksternt press eksisterte gjennom det høye og stadig økende pris- og lønnsnivået. Lønningene hadde økt med elleve prosent mellom våren 1971 og 1972, og konsumprisindeksen hadde økt med seks prosent. Utviklingen gjorde at det ble slått alarm, og regjeringens politikk som hadde forsøkt å holde lønninger og prisene lave hadde vært feilslått. Det fantes ikke noe særlig konsensus om en slik politikk. Lønns- og prisstyringspolitikk hadde vært mye i bruk under Wilson-regjeringen, men meningene var delte om det faktisk fungerte. Innad i partiet var det kanskje enda mindre tydelig. Historisk sett hadde Det konservative partiet sett ned på en slik politikk, men de økonomiske problemene mellom 1970 og 1972 hadde gjort flere i partiet villige til å eksperimentere. Det vi vet er at det ikke fantes noe press fra partiet til å innføre en slik politikk. Likefult hadde det vært enda mer skadelig ikke å ha gjort noe som helst. Det er usikkert om en annen politikk hadde vært mer vellykket. Regjeringen var også uheldig med tidspunktet. I tiden etterpå økte det generelle prisnivået verden rundt drastisk, noe som var vanskelig å forutse for regjeringen. Det var handlingsrom til å være mer fleksibel overfor fagforeningene, og grensen for lønns- og prisøkningen kunne vært høyere, men det var få alternativer.¹⁹⁶ I et korttidsperspektiv var tiltaket nødvendig for å få bukt med de økonomiske problemene, over tid skulle avgjørelsen være en viktig bidragsyter til at Heath erklærte nyvalg i 1974 med slagordet *who governs?*

1973 – Europeisk integrering og mørke skyer

1. januar 1973 ble Storbritannia medlem av De europeiske fellesskapene. Britenes medlemskap kom til å bli viktig under oljekrisen, siden de måtte ta en rekke hensyn til sine europeiske samarbeidspartnere da det kom til fordelingen av olje. Veien til medlemskap hadde vært lang og trøblete, men Heath hadde oppnådd hans største mål som statsminister. Charles de Gaulle sin fratredelse som president for Frankrike i 1969 hadde banet vei for en ny britisk søknad, men i 1970 var fortsatt store deler av regjeringen og to tredjedeler av britene imot medlemskap i EF.¹⁹⁷ Heath hadde en alliert på innsiden, Michel Jobert, den franske presidenten Georges Pompidou sin generalsekretær, som var en god venn av Edward Heath etter et tilfeldig møte på en Spania-ferie i

¹⁹⁵ Ziegler, *Edward Heath*, 211, 336-338, 367-373; The National Archives Website: Discovery: CAB 128/50/50 Record Type: Conclusion, 3 November 1972, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C8931681> (accessed 24 March 2015); HC Deb, 6. november 1972, vol 845, cc622-37, regjeringsforslag for å bekjempe økende inflasjon, hentet 24 mars 2015 fra <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1972/nov/06/inflation-government-proposals>.

¹⁹⁶ Hopkin, "Freedom and Necessity in Economic Policy", 308-309.

¹⁹⁷ Ziegler, *Edward Heath*, 272.

1960. Jobert så til at det ble åpnet en privat korrespondanse mellom den franske presidenten og den britiske statsministeren, som ble viktig det neste året.¹⁹⁸

Regjeringen ønsket å vise at den var klar for et tett europeisk samarbeid gjennom prosjekter som utviklingen av Concorde-fly og bygging av en tunnel under den engelske kanalen. Det var med på å overtale franskmennene om at britene hadde gode intensjoner med sin søknad. Formelle forhandlinger om britisk medlemskap begynte i Brussel i juli 1970. Rammeverket for en britisk søknad hadde allerede blitt lagt av den forrige Labour-regjeringen. Akkurat som i den forrige søknaden var det britiske bidraget til EFs budsjett som representerte det største hinderet.¹⁹⁹

Tidlig i 1971 var det 218 Tory-medlemmer som var for medlemskap, 33 var imot og 75 var tvilende. Av de 75 usikre hellet 27 i favør medlemskap, og 29 hellet i mot, mens resten var ubestemt. Det konservative partiet hadde kun en majoritet på 43 i Underhuset, så selv om forhandlingene med Brussel gikk knirkefritt var det ikke gitt at søknaden ville være vellykket. 20. og 21. mai 1971 møttes Heath og Pompidou til offisielle samtaler. Møtet gikk over all forventning, og 21. mai 1971 møtte Pompidou pressen med kunngjøringen om at Frankrike stilte seg positiv til en britisk søknad om medlemskap i EF.²⁰⁰

Heath hadde vunnet slaget, men det gjaldt å vinne krigen mot en annen fiende. Heath ønsket på ingen måte å ta spørsmålet om britisk medlemskap til en folkeavstemning. Det gjaldt derfor å overbevise de ubestemte i begge partier om å stemme for eller avstå fra å stemme. I oktober 1971 falt dommen i Underhuset. Det konservative partiet hadde gitt sine parlamentsmedlemmer frihet til å stemme på tvers av den offisielle linjen til partiet. 39 stemte imot, mens i Labour var det 69 parlamentsmedlemmer som hadde stemt for og gått imot partiets offisielle standpunkt. Majoriteten for britisk medlemskap var 356 for, og 244 i mot.²⁰¹

22. januar 1972 fløy Heath til Brussel for å signere medlemsavtalen. Medlemskapet var en personlig seier for statsminister Heath, som hadde satt det som sitt viktigste mål i regjering. Statsministeren mente at nøkkelen til Storbritannias fremtid lå gjennom europeisk samarbeid, og at medlemskapet ville sette landet i en fremragende posisjon til å oppnå økonomisk vekst og velstand.²⁰²

Økonomiske problemer på hjemmebane

¹⁹⁸ Ziegler, *Edward Heath*, 274; Heath, *The Course of My Life*, 365.

¹⁹⁹ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/49/21 Record Type: Conclusion, 22. april 1971, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C8727483> (accessed 25 March 2015).

²⁰⁰ Heath, *The Course of My Life*, 372.

²⁰¹ Heath, *The Course of My Life*, 381; Ziegler, *Edward Heath*, 284-288.

²⁰² Ziegler, *Edward Heath*, 289; The National Archives Website: Discovery: CAB 128/50/8 Record Type: Conclusion, 17 February 1972, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C8931639> (accessed 25 March 2015).

Etter Storbritannias inntreden i EF var det problemer på hjemmebane som kom til å oppta regjeringen. 17. januar 1973 lanserte regjeringen del to av det tidligere nevnte lønns- og prisstyringsinitiativet. I februar gikk gass-arbeidere, lærere, sykehuspersonale og togførere ut i streik, mens kommuneansatte tok ut sin første endagsstreik noensinne 27. februar.²⁰³ Storbritannias problemer var ikke i en særstilling. Over hele den industrialiserte delen av verden hadde produktivitet og ytelse gått ned etter år med massiv vekst. Automatisering gjorde millioner av jobber overflødige, samtidig som forbrukernes økte forventninger om bedre råd og mer velstand betydde at sulten etter importvarer tiltok, og at risikoen for høy inflasjon var større enn noensinne. Den raske utviklingen i utviklingslandene og sammenbruddet av Bretton Woods-systemet betydde at verdens varepriser økte drastisk. Mange var redde for å miste jobben og denne frykten manifesterte seg i mer aggressive krav fra fagforeningene som representerte dem. Fase to av lønns- og prisstyringsinitiativet ble derfor sett på som et nødvendig onde for flertallet av den britiske befolkningen da det trådte i kraft 1. april 1973. Fase to aktiverte en rekke nye tiltak som skulle holde prisene og lønningene på et sunt nivå og som var ment å bidra til å holde strevende firmaer flytende, samtidig som det var ment å stagge de mange lønnskravene.²⁰⁴ Selv om fase to ble sett på som en relativ suksess, var det likevel økonomiske forhold som gjorde en friskmelding vanskelig.

Fra 1971 til 1973 hadde boligprisene økt med 70 prosent.²⁰⁵ I løpet av de seks første månedene av 1973 økte Storbritannias brutto nasjonalprodukt med 6,1 prosent. Arbeidsledigheten hadde også gått ned fra like over en million til cirka 500 000 i løpet av atten måneder.²⁰⁶ 6. mars 1973 gjorde finansminister Barber rede for sitt tredje statsbudsjett. Regjeringen lovet bort ytterligere 120 millioner pund ved å øke pensjonsinntekten og kutte forsikringskostnader. Budsjettet hadde sine konsekvenser. Ettersom staten fortsatte å pumpe penger inn i økonomien økte inflasjonen til 9,2 prosent.²⁰⁷ Heath forholdt seg optimistisk, men med stigende kostnader knyttet til mat- og husutgifter, som var knyttet til den globale utviklingen, og et pund i fritt fall, måtte regjeringen til slutt innrømme at den hadde mislykkes. I mai 1973 ble det kuttet 500 millioner pund i offentlige utgifter, og lånerenten ble satt opp til 11,5 prosent.²⁰⁸ Det var den høyeste renten siden første verdenskrig. Verdens varepriser hadde også økt lenge før oktober 1973. Prisen på produksjonsmaterialer hadde doblet seg mellom september 1972 og september 1973. Prisen på

²⁰³ Ziegler, *Edward Heath*, 401-403; The National Archives Website: Discovery: CAB 129/167/1 Record Type: Memorandum, 12 January 1973, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C9001442> (accessed 24 March 2015); The National Archives Website: Discovery: CAB 128/51/12 Record Type: Conclusion, 27 February 1973, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C9001717> (accessed 24 March 2015).

²⁰⁴ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/51/3 Record Type: Conclusion, 15 January 1973, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C9001708> (accessed 24 March 2015).

²⁰⁵ Sandbrook, *State of Emergency*, 305.

²⁰⁶ Ibid. 531.

²⁰⁷ Ziegler, *Edward Heath*, 406.

²⁰⁸ Ziegler, *Edward Heath*, 407; Sandbrook, *State of Emergency*, 532.

kobber hadde gått opp med 115 prosent, bomull med 127 prosent, kakao med 173 prosent og sink med hele 308 prosent.²⁰⁹ Disse enorme prisøkningene fant sted akkurat da regjeringen hadde satt i gang en rekke tiltak for å skape vekst i økonomien, så etterspørselen etter varer og importerte forbrukervarer som biler og fjernsyn var usedvanlig høy. Prisene på importvarer hadde steget med 26 prosent, noe som tilsvarte to milliarder pund ekstra i importkostnader i løpet av 1973. Konsekvensen var et kraftig underskudd på betalingsbalansen.²¹⁰ Pundets verdi sank måned for måned på det internasjonale pengemarkedet og import av varer ble enda dyrere. Det var ikke mye regjeringen kunne gjort med de økte vareprisene, men de sjenerøse budsjettene forverret den sårbare posisjonen Heath-regjeringen befant seg i.²¹¹

Bobla sprekker og Heaths popularitet minker

I løpet av 1960-tallet hadde de britiske bankene operert under strenge lånereguleringer. Det betydde at de mistet kunder til mindre banker og andre låneinstitusjoner som ikke var under like strenge reguleringer. For å bli mer konkurransedyktige hadde statsminister Heath og finansminister Barber bestemt seg for å innføre noe de valgte å kalle for konkurranse- og kredittkontroll. Forslaget ble lagt frem for første gang i mai 1971 av Den britiske sentralbanken og i september 1971 ble endringene introdusert. Det ble oppmuntret til økt konkurranse mellom bankene, og det skulle bli økt fokus på å øke kvantiteten av penger i omløp. Lånetaket til bankene ble fjernet og utlånsrenta ble ikke lenger satt av utvalgte banker, som tidligere hadde utgjort et kartell. Bakgrunnen for den nye retningen var at myndighetene håpet å kontrollere pengeveksten gjennom å variere bankrentene. Tiltaket førte til en enorm økning i banklån og alt for mye penger i omløp. Utviklingen fortsatte uforandret gjennom 1972 og 1973 og bidro til den økte etterspørselen etter varer og den økende inflasjonen. I etterkant er det tydelig at de to beslutningstagerne hadde tatt et for stort skritt mot liberalisering av økonomipolitikken på en gang.²¹² Hvor stort handlingsrom hadde egentlig Barber og Heath til å innføre konkurranse- og kredittkontrollen?

Den britiske sentralbanken hadde kommet frem til at lånetaket var ineffektivt, de små bankene ønsket å utvide, og det virket riktig å frigjøre dem, dermed var det et visst eksternt press tilstede. Da det gjelder partiet, så var det i utgangspunktet typisk Tory-politikk med deregulering og oppmuntring til økt konkurranse. Dereguleringen omfattet en prosess der myndighetene fjernet, reduserte eller forenklet restriksjonene i næringslivet. Målet med dereguleringen var å øke konkurranseevnen og produktiviteten innenfor det britiske næringslivet, i et håp om at det ville føre

²⁰⁹ Ziegler, *Edward Heath*, 407-408.

²¹⁰ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/52/7 Record Type: Conclusion, 17 May 1973, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C9001735> (accessed 25 March 2015).

²¹¹ Sandbrook, *State of Emergency*, 527-537.

²¹² Hopkin, "Freedom and Necessity in Economic Policy", 306.

til lavere priser. Derfor var tiltaket i tråd med parti-politikken, men det var ikke noe press innad i partiet om å innføre noe slikt. Statsminister Heath og Finansminister Barber stod ansvarlig for innføringen av Konkurrans- og kredittkontrollen. Det var ingen formaninger om å innføre et slikt system. Selv om de hørte på den britiske sentralbanken sitt råd hadde det ikke vært noe problem for beslutningstagerne å gå imot rådgivningen.²¹³

Konsekvensen av reformen ble klar utover året. Sakte, men sikkert, bygde det seg opp en boligboble. Barbers budsjett førte til at mesteparten av banklånene ble gitt til private boligspekulanter, som drev opp prisene for kortsiktig gevinst. I midten av august hadde gjeldsrenten økt til ti prosent, noe som førte til en sprekk i boligbobla over natta. 12. september 1973 advarte Sentralbanken om en likviditetskrise og innførte strenge lånereguleringer for hele bankvesenet.²¹⁴

Regjeringen var overbevist om at lykken snart skulle snu, men mørke skyer truet i horisonten. En ny meningsmåling 6. oktober 1973 avslørte en dyp misnøye med Heath og Barbers lønns- og prisstyringspolitikk.²¹⁵ Regjeringens forsøk på å gå vekk fra statlig innblanding ble ødelagt av de paniske tiltakene som oppstod i kjølvannet av den økende arbeidsledigheten, den industripolitiske u-svingen i 1972 og den mislykkede reformen innenfor industrielle relasjoner. Til tross for retorikken til Heath under valgkampen i 1970 fant det ikke sted noe paradigmeskift. Allerede i 1972 hadde regjeringens nye tankegods knyttet til den økonomiske politikken blitt satt til side etter hvert som det ble klart at regjeringen ikke ønsket å ta konsekvensene av politikken de hadde ført. En naturlig konsekvens av en økonomisk *laissez-faire* politikk var at en rekke firmaer gikk dukken på grunn av manglende konkurransedyktighet. Det konservative partiet ønsket ikke å svelge den bitre pillen. Det var mye viktigere sett i lys av konvensjonell visdom å bevare den lave arbeidsledigheten. Etter 1972 gikk Heath-regjeringen tilbake til et keynesiansk økonomisk rammeverk, som så på rask vekst som den beste måten å kontrollere inflasjonen på. Det var først da det gikk virkelig galt. Regjeringens forpliktelse til vekst førte til at Barbers ambisiøse budsjett løp løpsk. Budsjettet, som var ment å legge grunnlaget for et levedyktig lønns- og prisnivå, hadde mislykkes. Utviklingen innebar en dramatisk økning i inflasjonen. Britene hadde opplevd tre år med industriell konflikt, lønnstak, og klassekamp. Svakheterne ved Heath-regjeringens økonomiske politikk kom til overflaten akkurat idet oljekrisen inntraff: Ønsketenkningen, det hodeløse forbruket og troen på rasjonelle byråkratiske løsninger.²¹⁶

²¹³ Hopkin, "Freedom and Necessity in Economic Policy", 306-307.

²¹⁴ Sandbrook, *State of Emergency*, 530-533. Goodhart, "Competition and Credit Control", 7-13.

²¹⁵ Sandbrook, *State of Emergency*, 533-535.

²¹⁶ Ziegler, *Edward Heath*, 411-414; The National Archives Website: Discovery: CAB 129/171/15 Record Type: Memorandum, 2 October 1973, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C9001536> (accessed 24 March 2015).

Kapittel 4: Veien mot Oktoberkrigen og oljekrise, 1970-1973

Da Edward Heath tok over som statsminister 19. juni 1970, var det den tidligere statsministeren Sir Alec Douglas-Home som fikk utenriksministerposten.²¹⁷ Det var utenriksministeren som i lag med statsminister Heath tok beslutningene knyttet til regjeringens Midtøsten-politikk. Midtøsten-politikken var en konsekvens av Storbritannias strategiske interesser i området. Sikkerheten til olje- og gassforsyningene hadde høyeste prioritet. Å støtte opp om amerikansk Midtøsten-politikk for å bevare det nære forholdet var den andre strategiske interessen, men ble nedprioritert dersom det kom i konflikt med sikkerheten til olje- og gassforsyningene. Det var en konsekvens av at Storbritannia gjennom årenes løp hadde blitt stadig mer avhengig av olje produsert i Midtøsten. Litt under halvparten av britenes energiforsyninger kom fra dette politiske ustabile området.²¹⁸

Etter hvert som britene ble stadig mer avhengig av olje, førte den politiske utviklingen i Midtøsten og fremveksten av oljekarteller til at sikkerheten til denne ressursen ikke lenger kunne garanteres. Som en konsekvens av denne utviklingen ønsket den britiske regjeringen å ivareta et godt forhold til de arabiske landene som forsynte Storbritannia med olje. Denne interessen var overordnet alt annet i Midtøsten.²¹⁹

På grunn av britenes reduserte innflytelse og tilstedeværelse i Midtøsten var det nødvendig å være pragmatisk i forhold til den politiske strategien i områdene. Gjennom bruk av diplomatiske bakkanaler og finansiell samt politisk støtte lyktes den britiske regjeringen til en viss grad med å sikre sine strategiske interesser. Hvordan kom Storbritannias strategiske interesser til syne i deres Midtøsten-politikk? Hvorfor ignorerte amerikanerne britenes advarsel om fremtidige kutt i oljeforsyningen? Hvilken rolle spilte Storbritannia i prosessene som ledet opp til Oktoberkrigen og den påfølgende oljekrisen?

1970: Nye ledere i Midtøsten og en stagnerende fredsprosess

Samme dag som Edward Heath ble innsatt som ny statsminister i Storbritannia, la USAs utenriksminister William Rogers frem en ny plan for å finne en løsning på Midtøsten-konflikten. Seksdagerskrigen i 1967 hadde blitt etterfulgt av Utmattelseskrigen fra 1969 til 1970 mellom Israel og Egypt, og Rodgers ønsket med sitt initiativ å sette en sluttstrek for de pågående urolighetene i Midtøsten.²²⁰ Rogers-planen gikk ut på at Israel måtte trekke seg tilbake fra det egyptiske territoriet som israelerne hadde okkupert siden Seksdagerskrigen og at Israel og Egypt skulle inngå en fredsavtale. Rogers-planen forsøkte få i gang fredsprosessen, med videre mekling gjennom De

²¹⁷ Heath, *The Course of My Life*, 468.

²¹⁸ Ziegler, *Edward Heath*, 238; Hughes, "Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arab-Israeli War of 1973", 8-13.

²¹⁹ Hughes, "Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arab-Israeli War of 1973", 10, 12.

²²⁰ Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 376-377.

forente nasjoner (FN) under FNs spesialutsending Gunnar Jarring. Storbritannia var ikke inkludert i de amerikanske samtale som ledet til Rogers fredsinitiativ.²²¹

Det var et vedvarende moment i forholdet til USA, at amerikanerne tok avgjørelser på egenhånd som hadde konsekvenser for Storbritannias strategiske interesser. Amerikanernes egenrådige framferd og den britiske statsministeren Edward Heaths eurosentrisme bidro til at forholdet mellom de to statene ble stadig mer anstrengt utover regjeringstiden til Det konservative partiet. Britene hadde lenge vært frustrert over den manglende fremgangen til fredsforhandlingene i Midtøsten-konflikten og den ferske Heath-regjeringen ønsket å bidra til å finne en varig og rettferdig fred i Midtøsten. En løsning på konflikten kunne bidra til å moderere den arabiske nasjonalismen og redusere usikkerheten knyttet til energiforsyningene som Storbritannia hadde blitt så avhengig av.²²²

USAs vennlige forhold til Israel hadde lenge hatt negative konsekvenser for Vestens forhold til de arabiske landene i Midtøsten. Frem til Rogers fredsinitiativ hadde arabiske statsledere blitt stadig mer frustrert over den manglende fremgangen i fredsprosessen. Den manglende fremgangen økte sannsynligheten for at partene brukte den kalde krigens spilleregler til å sette de to supermaktene, USA og Sovjetunionen, opp mot hverandre for å oppnå deres egne sikkerhetspolitiske mål.²²³

Litt under en måned etter offentliggjøringen av Rogers fredsinitiativ besøkte USAs utenriksminister Storbritannia. I samtale kom det frem at Rogers hadde liten tro på at planen hans kom til å bli en suksess. Ifølge den amerikanske utenriksministeren hadde det blitt vanskeligere å holde tilbake militære forsyninger til Israel, og Sovjetunionen hadde rustet opp Egypt slik at maktbalansen ikke lenger favoriserte israelerne i like stor grad. Utviklingen innebar en viss sannsynlighet for at israelerne kunne tenke seg å komme egypterne i forkjøpet med et militært angrep, argumenterte Rogers. Likevel var han optimistisk med tanke på en forhandlet fred, og den amerikanske utenriksministeren håpet at det ville være et felles grunnlag for diskusjoner mellom de fire store, USA, Sovjetunionen, Storbritannia og Frankrike. Den britiske regjeringen var fornøyd med at amerikanerne virket villige til å inkludere den i deres planer. En britisk, fransk og sovjetisk tilstedeværelse i fredsforhandlingene kunne bidra til å moderere amerikansk støtte til Israel, samtidig som de arabiske landene ikke trengte å frykte at et fredsforslag kun ville ha bakgrunn i Israel og USAs strategiske interesser.²²⁴

²²¹ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/47/2 Record Type: Conclusion, 25 June 1970, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/D7664792> (accessed 24 March 2015).

²²² Hopkins, Michael F. og John W. Young. "The Anglo-American 'Special Relationship'". I *A Companion to Contemporary Britain*, redigert av Paul Addison og Harriet Jones, 505-508. Malden, Mass: Blackwell Publishing, 2007.

²²³ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/47/2 Record Type: Conclusion, 25 June 1970, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/D7664792> (accessed 24 March 2015).

²²⁴ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/47/5 Record Type: Conclusion, 16 July 1970, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/D7664795> (accessed 24 March 2015).

Gleden var derfor i utgangspunktet stor da Israel godtok Rogers sitt forslag 31. juli 1970. Israels u-sving kunne i stor grad tilskrives USAs president Richard Nixon. 24. juli hadde den amerikanske presidenten sendt et skriv til den israelske statsministeren Golda Meir, der han lovet å gi israelerne det de ønsket seg, mot at de kom til forhandlingsbordet.²²⁵ Nixons blankofullmakt til Israel var et tegn på hva som kom til å følge de neste årene. Den amerikanske presidenten og hans nærmeste medarbeider, den nasjonale sikkerhetsrådgiveren Henry Kissinger, så på Israel som en viktig buffer mot den økende sovjetiske innflytelsen i Midtøsten og var ikke villig til å endre maktbalansen med mindre det oppstod en krise. Resultatet av Nixons løfter var at Egypt og Syria i stadig større grad så til Sovjetunionen for våpnene og støtten de trengte.²²⁶

Etter at Meir hadde godtatt Rogers-planen, fortsatte likevel urolighetene i Midtøsten. Den britiske regjeringen fryktet at det skulle eskalere til et punkt hvor en ny krig i Midtøsten kunne bryte ut når som helst. En krig kunne ha dramatiske konsekvenser for britiske oljeforsyninger og stille regjeringen i en kinkig posisjon overfor den amerikanske administrasjonen, som støttet Israel. Siden USA avsto fra å protestere på Israels manglende samarbeidsvilje var det lite britene kunne gjøre bortsett fra å understreke at brudd på våpenhvilen ville ødelegge den lille tillitten som eksisterte mellom Israel og Egypt.²²⁷

Den britiske regjeringen var i utgangspunktet fornøyd med å inneha en tilbaketrukket rolle i Midtøsten, men mislikte Israels krasse retorikk mot dens naboer, som i briteres øyne bare bidro til å oppmuntre de radikale elementene i Midtøsten. Det britiske utenriksdepartementet ønsket at USA skulle slå hardere ned på Israels aggressive oppførsel. Stillstanden i Midtøsten var et tegn på at ingen av stormaktene var villig til å risikere forholdet til sine allierte i bytte mot fred i Midtøsten. En av hovedårsakene til at en varig fred så mer og mer ut som en umulig oppgave var at stormaktene valgte å gi økonomisk og militær støtte til nasjoner av strategisk interesse for å styrke sin egen posisjon i regionen.²²⁸ Amerikanernes politikk motarbeidet briteres viktigste interesse i Midtøsten: En sikker strøm av olje. Svarte september-krisen ga britene muligheten til å få gjennom budskapet sitt overfor amerikanerne.

Svarte september-krisen i Jordan

6. september 1970 kapret Folkefronten for Palestinas frigjøring (PFLP) fire fly på en gang og tvang tre av dem til å lande i Jordan. Flesteparten av passasjerene fikk lov til å gå, men 54 passasjerer med israelsk eller amerikansk bakgrunn ble holdt igjen i to uker før også de ble frigitt. 12. september sprengte PFLP de tre flyene i luften i ørkenen like utenfor Amman, Jordan. Aksjonen markerte

²²⁵ Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 377.

²²⁶ Ibid. 381-389.

²²⁷ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/47/12 Record Type: Conclusion, 3 September 1970, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/D7664802> (accessed 24 March 2015).

²²⁸ Ibid.

starten på borgerkrigen i landet.²²⁹ Selv om kong Hussein av Jordan lenge hadde vært en alliert av britene, ønsket ikke den britiske regjeringen å bistå kongen med å bekjempe opprøret. En militær intervensjon fra britisk side for å sikre kong Hussein sitt styre kunne oppmuntre de arabiske landene som sympatiserte med palestinerne, og som så på kong Hussein som en nikkedukke for Vesten, til å innføre kutt i oljeforsyningene og økonomiske sanksjoner overfor Storbritannia. Perioden hvor Storbritannia aktivt rykket inn i konfliktområder i Midtøsten for å beskytte sine støttespillere tilhørte fortiden, og den britiske regjeringen fryktet at en vestlig intervensjon ville sende de arabiske landene rett i favnen på Moskva. Heath-regjeringen overlot Jordan til sin skjebne i et håp om at USA ikke ville be britene om militær eller logistisk assistanse. Krisen viste at USA og Storbritannia hadde svært forskjellige innfallsvinkler til Midtøsten under Heath-regjeringen. Der Washington aktivt rykket inn med hjelp fra Israel i frykt for et kupp orkestret av Sovjetunionen, holdt den britiske regjeringen seg tilbake i frykt for reaksjoner fra den arabiske verdenen som kunne true oljeforsyningene.²³⁰ Løsningen på Jordan-krisen overbeviste Washington om at det israelske forsvaret ved hjelp av amerikanske våpenforsyninger ville forhindre en eskalering av Midtøsten-konflikten. Britene derimot var ikke villig til å risikere de arabiske landenes vrede, selv om det gikk på bekostning av forholdet til USA.²³¹

Svarte september-krisen hadde også følger for den politiske situasjonen i Syria, der krisen i Jordan gjorde det mulig for Hafez al-Assad å fordrive sin rival, Salah Jadid, og ta makten i Syria gjennom et intrikat maktspill i november, 1970. En måned tidligere hadde Egypts mangeårige leder Gamal Abdel Nasser brått dødd av et hjerteinfarkt, som skapte et maktvakuum i den arabiske verdenen. Hans etterfølger var Egypts visepresident Anwar Sadat. For den britiske regjeringen fremsto Sadat som en gallionsfigur for den egyptiske hæren, og for den var det bare et spørsmål om tid før han kom til å bli erstattet. Britene var uansett glade for å bli kvitt Nasser, som hadde vært en torn i siden deres i flere tiår. Den britiske regjeringen øynet muligheten for å gjenoppbygge et nært forhold til egypterne. Den så på den sovjetiske innflytelsen i det gamle britiske protektoratet som bekymringsverdig, og ønsket å gjenopprette et visst fotfeste i Egypt.²³²

Den britiske regjeringens holdning til Midtøsten-konflikten

Selv om både Syria og Egypt hadde fått nye statsoverhoder, var det forholdet til Israel og hvilken innvirkning det hadde på forholdet til USA som opptok den britiske regjeringen høsten 1970. Seksdagerskrigen i 1967 hadde sementert bildet av Israel som en regional supermakt som okkuperte

²²⁹ Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 308.

²³⁰ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/47/20 Record Type: Conclusion, 21 September 1970, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/D7664810> (accessed 24 March 2015).

²³¹ Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 382.

²³² The National Archives Website: Discovery: CAB 128/47/30 Record Type: Conclusion, 15 October 1970, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/D7664820> (accessed 24 March 2015).

arabiske områder.²³³ Majoriteten av embetsmennene i Det britiske utenriksdepartementet var kritiske mot Israels framferd i Midtøsten, og var opptatt av virkningen Midtøsten-konflikten hadde på Storbritannias strategiske interesser i regionen. Under utenriksminister Douglas-Home sin tale under partikonferansen til Det konservative partiet i Harrogate i oktober 1970, uttalte han at en ny krig i Midtøsten bare kunne unngås dersom resolusjon 242 ble implementert, og Israel forlot de områdene som den hadde okkupert under Seksdagerskrigen. Utenriksministeren sin hensikt med talen var å tydeliggjøre britenes posisjon i forhold til Midtøsten-konflikten. Talen ble grunnlaget for regjeringens offisielle standpunkt til Midtøsten-konflikten under Heath-regjeringen. Douglas-Home var ikke nødvendigvis motivert av et brennende engasjement for fred i Midtøsten, budskapet var mer et tegn på støtten til de arabiske landene som forsynte Storbritannia med olje.²³⁴

Den britiske utenriksministerens tale sjokkerte den israelske statsministeren Golda Meir.²³⁵ Under et statsbesøk til London i november 1970 kritiserte Meir den britiske holdningen til Midtøsten-konflikten. Den israelske statsministeren fortalte Douglas-Home at hun forventet et koordinert arabisk angrep mot Israel og at de ikke kom til å trekke seg tilbake fra de okkuperte territoriene. Israel ville fortsette med å basere sitt forsvar på militærmakt. Douglas-Home mislikte Meirs holdninger til Midtøsten-konflikten og fant det foruroligende at Israel svarte på palestinske terrorangrep med raid mot naboland som Jordan og Libanon. Britiske folkevalgte så også likhetstrekk med konflikten i Nord-Irland og hadde lite sympati for Israels eksistensielle bekymringer.²³⁶ Den britiske utenriksministeren prøvde å overbevise Meir om at det innenfor rammene til resolusjon 242 fantes en løsning på Midtøsten-konflikten, men var usikker på om Israels interesse for en fredsløsning var genuin, eller om den kun var opptatt av å konsolidere dens sterke posisjon etter Seksdagerskrigen i 1967. Douglas-Home fortsatte møtet med å si at Israel ikke kom til å vurdere det sovjetiske forslaget, som innebar en sikkerhetsgaranti fra de fire store knyttet til de evakuerte territoriene etter en eventuell fredsløsning. Samtidig hadde Sovjet intensivert støtten sin til Egypt og Syria gjennom etableringen av luftforsvarsbasen på syrisk territorium. Den voksende sikkerhetstrusselen som dette representerte for Israel ga Douglas-Home håp om at Meir ikke ville utelukke en fredsløsning i fremtiden basert på internasjonale garantier fra de fire store.²³⁷ I regjeringens øyne var et stabilt Midtøsten i alles interesse, men for USA, som så på Israel som en viktig buffer mot sovjetisk ekspansjonisme i Midtøsten, forholdt ting seg litt annerledes.

²³³ Lundestad, Geir. *USA og Europa: Imperiet og de allierte etter 1945*. Oslo: Cappelen, 2004, 213.

²³⁴ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/47/35 Record Type: Conclusion, 3 November 1970, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/D7664825> (accessed 24 March 2015).

²³⁵ Hughes, "Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arabi-Israeli War of 1973", 11.

²³⁶ Hughes, "Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arabi-Israeli War of 1973", 11; Avi Shlaim. *The Iron Wall: Israel and the Arab World*. London: Penguin Books, 2001, 283-286.

²³⁷ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/47/36 Record Type: Conclusion, 5 November 1970, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/D7664826> (accessed 24 March 2015).

Det angloamerikanske forholdet

Under et besøk til USA i desember 1970 hadde statsminister Heath samtaler med Nixon om det videre samarbeidet i Midtøsten. Presidenten ønsket statsministeren velkommen med rosende omtale om det varme forholdet mellom deres respektive land. Heath svarte på rosen fra Nixon i sin tale til den amerikanske presidenten ved å unnlate å kalle forholdet til USA for *the special relationship*, istedenfor refererte han til det angloamerikanske samarbeidet som *the natural relationship*.²³⁸ Dette var et bevisst grep fra Heaths side, som ønsker å gjøre det klart overfor Nixon at forholdet mellom de to landene var i ferd med å gå over i et nytt kapittel med Storbritannias ønske om medlemskap i EF. Heath hadde fått signaler fra den franske ledelsen om at en av forutsetningene for et tettere europeisk samarbeid var at britene ikke tillot amerikansk innflytelse på deres EF-politikk. Frankrike fryktet at Storbritannia ville fungere som en trojansk hest for amerikansk innflytelse i Europa. Ved konsekvent å omtale forholdet til USA som *the natural relationship* håpet Heath å redusere den franske skepsisen til Storbritannias intensjoner. Det var medlemskap i EF som var det viktigste utenrikspolitiske målet til Heath, og han var villig til å redusere nærheten til USA dersom han fant det nødvendig.²³⁹

Den britiske statsministeren ønsket fortsatt et nært forhold til amerikanerne, men da først og fremst gjennom samarbeid i NATO. Britene var fortsatt helt avhengig av USAs støtte, og deres status som juniorpartner kom ikke til å endre seg. Statsministeren formante Nixon om å ta en ny, konstruktiv retning i USAs håndtering av Midtøsten-konflikten. Den amerikanske presidenten var skeptisk og fryktet at økt press på Israel ville slå tilbake på den selv.²⁴⁰ Den amerikanske skepsisen bekymret den britiske utenriksministeren Douglas-Home, som mente at egypternes svake forhandlingsposisjon kunne få Sadat til å foreta drastisk grep. Storbritannias strategiske interesser var fortsatt truet av den politiske situasjonen i Midtøsten. OEPC-medlemmer fra Persiabukta sitt forsøk på å forhandle frem bedre rammebetingelser for sine egne medlemmer på nyåret kom til å stikke nye kjepper i hjulene for Heath-regjeringens strategi i Midtøsten med å bevare fordelaktige rammebetingelser knyttet til energiforsyningene fra Midtøsten.²⁴¹

²³⁸ The American Presidency Project. Richard Nixon. "Remarks of Welcome to Prime Minister Edward Heath of Great Britain." 17.12.1970. Gjort tilgjengelig online av Gerhard Peters og John T. Woolley. Frigitt 25.01.2015. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=2855>.

²³⁹ Hopkins og Young. "The Anglo-American 'Special Relationship'", 508.

²⁴⁰ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/47/48 Record Type: Conclusion, 22 December 1970, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/D7664837> (accessed 24 March 2015).

²⁴¹ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/49/1 Record Type: Conclusion, 5 January 1971, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C8727463> (accessed 14 December 2014).

1971: Slutten på to æraer

Siden andre halvdel av 1970 hadde det vært en akutt mangel på tankere til å frakte britiske oljeforsyninger. Det hadde sammenheng med en uforutsett høy etterspørsel etter olje, den stengte Suezkanalen etter Seksdagerskrigen, reduksjonen i Libyas oljeproduksjon og brudd på rørledningen fra Saudi-Arabia til Middelhavet. Situasjonen ga produksjonslandene fra Persiabukta en sterk forhandlingsposisjon, siden det var de som satt med løsningen på forsyningsproblemene.²⁴²

Samtalene mellom de store oljeselskapene og OPEC-medlemmene handlet om høyere pris på oljen fra Persiabukta. Dette var en utvikling den britiske regjeringen fulgte med argusøyne. Britene gikk gjennom en økonomisk nedgangsperiode og høyere energikostnader kunne ha en negativ virkning på økonomien.²⁴³ British Petroleum (BP) ønsket en kollektiv forhandlingsplattform for oljeselskapene. Problemet var at flertallet av de største oljeselskapene var registrert i USA og forhindret av den amerikanske antitrust-loven, som omfattet kartellforebyggende lovgivning, de amerikanske oljeselskapene kunne ikke bidra til en felles forhandlingsplattform under den gjeldende loven. For å løse dette problemet fikk BP den britiske regjeringen til å legge press på det amerikanske justisdepartementet til å gjøre et unntak for oljeselskapene. Britene argumenterte for at kutt i Vest-Europas oljeforsyninger kunne ha alvorlige konsekvenser også for USA, siden amerikanerne ikke produserte nok olje til å gjøre opp forskjellen som oljen fra Persiabukta tilsvarte. Innenfor OPEC ønsket i tillegg Libya og Iran å forhandle frem separate avtaler, som bidro til et vanskeligere forhandlingsklima.²⁴⁴

Britene hadde på den tiden opparbeidet seg oljeforsyninger som kunne vare opp til 70 dager med normalt forbruk. For å sikre seg mot virkningen av eventuelle kutt eller prisøkninger fra OPEC ønsket regjeringen å øke oljereservene til 90 dager.²⁴⁵ Et slikt tiltak ville ta tid, og britene var avhengig av forsyningsgarantier fra USA frem til da. Det var en overveiende sannsynlighet for at Storbritannias viktigste strategiske interesse var i fare. Det ble viktig for den britiske regjeringen å hjelpe BP med å forhandle frem en tilfredsstillende løsning med OPEC-medlemmene. Til slutt var det 27 selskaper som var involvert i forhandlingene. Det amerikanske justisdepartementet hadde gjort et unntak i anti-trust lovgivningen, slik at amerikanske selskaper kunne samarbeide med andre europeiske selskaper i å finne frem til en felles forhandlingsplattform.²⁴⁶

²⁴² TNA: POWE 63/769, Petroleum-avdelingens rapport om verdens oljesituasjon, 19. januar 1971.

²⁴³ Se kapittel 3, under «1970» og «1971» for en påminnelse om briteres økonomiske situasjon.

²⁴⁴ TNA: POWE 63/769, Derek Eagers til Energidepartementet om OPECs krav og hvordan dette ville påvirke forbrukernasjonene, 19. januar 1971.

²⁴⁵ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/49/2 Record Type: Conclusion, 14 January 1971, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C8727464> (accessed 24 March 2015).

²⁴⁶ TNA: POWE 63/769, Derek Eagers til Energidepartementet om OPECs krav og hvordan dette ville påvirke forbrukernasjonene, 19. januar 1971.

Oljeselskapenes forslag ble lagt frem 29. januar 1971 og skulle dekke en femårsperiode, som forutsatte en økning i importkostnadene for Storbritannia på 40 millioner pund årlig. Det var under halvparten av hva OPEC-medlemmene i utgangspunktet ønsket, men nok til at det ga den britiske regjeringen økonomisk hodebry. Oljeselskapenes forhandlingsstrategi gikk ut på å forhandle separat, men samtidig med Teheran og Tripoli. Det var forventet at den iranske regjeringen ville godta selskapenes forslag som et utgangspunkt, men britene forventet at Libya ønsket enda bedre betingelser for å starte forhandlingene.²⁴⁷

I 1969 hadde en revolusjon i Libya erstattet et pro-vestlig styre med en militant anti-amerikansk oberst, som var fast bestemt på å øke landets oljeinntekter. Muammar al-Gaddafi startet prosessen med å true to av de rundt 40 selskapene som opererte i landet med utkastelse med mindre de økte utbetalingene til Libya. Et av selskapene ga etter, og kort tid etterpå fortsatte Oberst Gaddafi med fremgangsmåten inntil alle selskapene som produserte olje i Libya hadde økt utbetalingene til staten. Oberstens suksess hadde gjort sjaken av Iran misunnelig, og i 1971 krevde sistnevnte høyere utbetalinger fra selskapene som opererte i Persiabukta.²⁴⁸

Det viste seg at oljeselskapene hadde undervurdert kravene til OPEC-medlemmene. Møtet i Tripoli hadde vært en fiasko. Libya nektet å forhandle mot en samlet front og ville kun snakke med sjefsforhandleren angående ESSO. Møtet i Teheran hadde ikke gått stort bedre. OPEC-komiteen hadde kommet med motkrav som var langt høyere enn hva oljeselskapene hadde regnet med. 4. februar 1971 ble det klart at de to partene sine motkrav tilsammen tilsvarte 150 millioner pund ekstra i importkostnader for den britiske regjeringen. Alle OPEC-medlemmene fra Persiabukta, bortsett fra Libya, som krevde enda større konsesjoner, var enige om kravet. OPEC-medlemmene truet med å holde tilbake alle oljeforsyninger i en uke og introdusere lovgivning som ga dem retten til å annullere de daværende konsesjonsrettighetene.²⁴⁹ Det kunne potensielt sette oljeselskapene på sidelinjen, slik at den britiske regjeringen måtte forhandle med produsentene på egne vegne i fremtiden. Den Heath-regjeringen satte alle diplomatiske kluter til for å støtte oljeselskapene.²⁵⁰

Oljeselskapenes forhandlinger med OPEC-medlemmene førte til slutt frem til en avtale, som var en tredjedel av hva Libya hadde ønsket seg, men som fortsatt var så høy at statsminister Heath beskrev avtalen som urimelig med alvorlige konsekvenser for britenes økonomiske forutsetninger. På grunn av mangel på oljetankere til å frakte råvarene var det uansett mindre olje som nådde Storbritannia enn normalt. Heath-regjeringen vurderte derfor å rasjonere oljen. Økningen i importkostnadene og

²⁴⁷ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/49/5 Record Type: Conclusion, 28 January 1971, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C8727467> (accessed 24 March 2014); TNA: POWE 63/769, J.A. Beckett til Energidepartementet om OPECs krav, 25. og 27. januar 1971.

²⁴⁸ Tétreault, "The Political Economy of Middle Eastern Oil", 257.

²⁴⁹ TNA: POWE 63/769, J.A. Beckett til Energidepartementet om OPECs krav, 29. januar 1971.

²⁵⁰ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/49/8, 4 February 1971, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C8727470> (accessed 24 March 2015).

virksomheten det hadde på konsumprisindeksen på grunn av avtalen var en uforutsett kostnad som bidro til at britenes statsbudsjett var i ferd med å spreke. Heath-regjeringen kom frem til at den var nødt til å legge planer for å gjøre seg mindre avhengig av olje fra Midtøsten og Nord-Afrika, samtidig som den satte fart i utviklingen av sine egne naturressurser, som bestod av olje og gass fra Nordsjøen, kull og atomenergi.²⁵¹

OPECs nyvunne selvtilit tydet på at en oljerevolusjon var underveis. Oljeeksporterende land krevde høyere priser for oljen deres til tross for at det eksisterte langsiktige avtaler som spesifiserte en lavere pris. Teheran- og Tripoliavtalen bidro til at den britiske regjeringen var nødt til å opprettholde det gode forholdet til de arabiske landene i Midtøsten, noe som også påvirket holdningen til Midtøsten-konflikten i et forsøk på å beskytte tilgangen på olje.²⁵²

Egyptis tilbud og Israels avslag

4. februar 1971 holdt Sadat en tale for den egyptiske nasjonalforsamlingen der han la frem Egyptis planer for Midtøsten. Dersom Israel trakk tilbake styrkene, ville han gjenåpne Suezkanalen, komme med en offisiell erklæring om våpenhvile i seks måneder mellom Egypt og Israel, gjenopprette diplomatiske forbindelser med USA og til slutt undertegne en fredsavtale med Israel.²⁵³ For den britiske regjeringen representerte Sadats tale et lovende utgangspunkt for den fremtidige situasjonen i Midtøsten. Heath-regjeringen hadde sett seg stadig mer lei på at Israel motsatte seg ethvert forsøk på å få partene til forhandlingsbordet og håpet at Egyptis tilnærming ville føre til fremgang i fredsprosessen.²⁵⁴

Mot slutten av februar ble det klart at Egypt ønsket å få til en formell fredsavtale med Israel og akseptere de følger dette måtte ha for fremtiden. Til tross for det hadde Israels svar vært negativt. Sadat hadde ikke fått til det han ønsket. Israel hadde ikke blitt med på fredsforhandlinger, og Egyptis forhold til USA hadde ikke blitt bedre. Douglas-Home mente det var grunn til å frykte at israelernes opptreden kun ville bidra til å gjøre Sadat mer desperat etter å finne en løsning som tilfredsstilte den egyptiske opinionen.²⁵⁵

27. mai 1971 hadde Sadat fått nok og undertegnet en vennskaps- og samarbeidsavtale med Sovjetunionen, som skulle gi Egypt økonomisk og militær støtte til å gjenoppbygge infrastrukturen

²⁵¹ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/49/10 Record Type Conclusion, 16 February 1971, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C8727472> (accessed 24 March 2015); The National Archives Website: Discovery: CAB 128/49/17 Record Type: Conclusion, 25 March 1971, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C8727479> (accessed 24 March 2015); The National Archives Website: Discovery: CAB 128/49/20 Record Type: Conclusion, 8 April 1971, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C8727482> (accessed 24 March 2015).

²⁵² Tétreault, "The Political Economy of Middle Eastern Oil", 256.

²⁵³ Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 379.

²⁵⁴ Hughes, "Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arabi-Israeli War of 1973", 15.

²⁵⁵ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/49/11 Record Type: Conclusion, 25 February 1971, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C8727473> (accessed 25 March 2015).

og forsvaret. Sadat håpet at avtalen ville gi ham et militært grunnlag til å angripe Israel, slik at Egypt kunne få tilbake de okkuperte territoriene fra Seksdagerskrigen, med mindre Israel ombestemte seg. Sadat og Egypts utfordring var at Sovjetunionen og USA befant seg i en nedrustningsperiode, og sovjeterne ønsket ikke å gjøre noe som kunne føre til amerikansk opprustning. Moskva gjorde det derfor klinkende klart overfor Kairo at en av forutsetningene for avtalen var at Egypt ikke skulle gå til angrep på Israel. Av den grunn var sjansen for en ny krig på det tidspunktet svært usannsynlig. Maktbalansen var så ujevn at Israel ikke hadde noe behov for å gjøre fremskritt i fredsforhandlingene med Egypt. Sadat holdt fortsatt døren åpen for en fredsløsning.²⁵⁶

Douglas-Home var klar over at stillstanden ikke kunne fortsette i det evige uten at Egypt forsøkte å gjøre noe som kunne ha alvorlige konsekvenser for Storbritannias oljeforsyninger. Egypternes samarbeidsavtale med Sovjetunionen var bekymringsverdig for den britiske regjeringen. En desperat handling fra Sadat, som kunne gå utover britiske oljeforsyninger, var det siste den britiske regjeringen trengte mens den var i ferd med å reformere og modernisere Storbritannias økonomi og industri.²⁵⁷

I september 1971 befant den britiske utenriksministeren seg i Egypt for samtaler med Sadat og hans rådgivere. Douglas-Home oppfattet umiddelbart at Sadat virker løsningsorientert. Egypt var villige til å anerkjenne staten Israel, signere en fredsavtale og akseptere en gradvis israelsk tilbaketrekning fra de okkuperte områdene. Sadats ønske om å få til en hurtig løsning på konflikten med Israel hadde sammenheng med at den egyptiske regjeringen var under internt press og moralen innad i den egyptiske hæren var i ferd med å bli faretruende lav.²⁵⁸

Det fant likevel ikke sted noe nytt initiativ i løpet av de neste månedene. Israel var svært fornøyd med sin egen posisjon, og USA så ingen grunn til å foreta seg noe. På grunn av stillstanden kunne Douglas-Home i november 1971 rapportere at Sadat sin retorikk hadde blitt mer krigersk og anti-amerikansk både i tone og innhold.²⁵⁹ Britenes tilbaketrukne rolle var symptomatisk for deres reduserte tilstedeværelse og innflytelse i Midtøsten, som ble enda tydeligere med avgjørelsen om å fullføre tilbaketrekningen øst for Suez.

Storbritannias tilbaketrekning øst for Suez

Tilbaketrekningen hadde startet med Labour-regjeringen under Harold Wilson (1964-1970). I januar 1967, kun noen få uker etter at devalueringen av pundet hadde trådt i kraft, kunngjorde

²⁵⁶ Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 2013: 381-382.

²⁵⁷ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/49/47 Record Type: Conclusion, 21 September 1971, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C8727509> (accessed 25 March 2015).

²⁵⁸ Ibid.

²⁵⁹ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/49/58 Record Type: Conclusion, 23 November 1971, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C8727520> (accessed 25 March 2015).

Labour-regjeringen at britiske styrker ville avslutte sin militære tilstedeværelse i Sørøst-Asia, Persiabukta og Maldivene. Som en del av tilbaketrekningen hadde Storbritannia forpliktet seg til å bidra til opprettelsen av De forente arabiske emirater (FAE), som inkluderte Abu Dhabi, Ajman, Dubai, Fujairah, Ras al-Khaimah, Sharjah og Umm al-Qaiwain. Dette var ønskelig fra britisk side fordi det gjorde mulig for Storbritannia å ivareta en uformell tilstedeværelse i regionen. Området inneholdt også betydelige oljeforekomster som kunne være med på å sikre britiske oljeforsyninger fremover.²⁶⁰

Tilbaketrekningen hadde bakgrunn i at den britiske regjeringen ikke lenger kunne bære det økonomiske ansvaret knyttet til driften og beskyttelsen av de arabiske sjeikdommene rundt Persiabukta. Britenes mål var å fremskynde prosessen for etableringen av en effektiv union mellom disse, som var i stand til å forsvare seg selv og med det erstatte britenes militære forpliktelser.²⁶¹

Som en del av denne tilbaketrekningen var samarbeidet med sjah Muhammed Reza Pahlavi i Iran viktig. Sjahen var den fremste lederen i området rundt Persiabukta og hadde stor gjennomslagskraft. Med iransk støtte hadde britene en nær alliert, som også kunne forsyne de med olje. Samarbeidet gjorde det langt lettere for den britiske regjeringen å gjennomføre tilbaketrekningen, samtidig som den var i stand til å beholde mye av sin innflytelse gjennom Irans støtte til britisk Midtøsten-politikk. Sjahen så på samarbeidet med Storbritannia som en bekreftelse på hans status som Persiabuktas ubestridte leder, han hadde derfor få kvaler med å la britene beholde mye av deres makt og innflytelse over Emiratene, selv om Storbritannias militære tilstedeværelse gikk mot slutten.²⁶²

Edward Heath hadde forut for valget sommeren 1970 sverget på å gjøre om på avgjørelsen om tilbaketrekningen øst for Suez. Det visste seg å være lettere sagt enn gjort. Storbritannia hadde verken det økonomiske grunnlaget eller den politiske innflytelsen i regionen til at det kunne gjennomføres. Emiratene i Persiabukta var allerede godt i gang med uavhengighetsprosessen og var ikke villige til å avslutte denne prosessen bare fordi britene ønsket det. Heath hadde heller ikke noe støtte for en slik snuoperasjon fra den amerikanske administrasjonen. Amerikanerne var i utgangspunktet misfornøyd med britenes avgjørelse da den ble tatt i 1967. Etter Heath-regjeringens inntreden hadde Nixon-administrasjonen likevel kommet frem til at den ønsket å støtte tilbaketrekningen politisk.²⁶³

²⁶⁰ Smith, "Anglo-American relations and the end of empire in the Far East and the Persian Gulf, 1948-1971", 32-40.

²⁶¹ Richard Nixon Presidential Library and Museum (NL). Memorandum fra Helmut Sonnenfeldt til Mr. Kissinger. 15.07.1970. Frigitt 03.02.2015. <http://www.nixonlibrary.gov/virtuallibrary/documents/dec10/69.pdf>.

²⁶² Ibid.

²⁶³ Smith, "Anglo-American relations and the end of empire in the Far East and the Persian Gulf, 1948-1971", 33-40.

Etableringen av unionen mellom de forskjellige emiratene bydde på en del utfordringer. Saudi-Arabia var tiltenkt rollen som en viktig støttespiller, men Kong Faisal viste seg lite villig til å ta en aktiv rolle i opprettelsen av FAE. Douglas-Home mente at saudiarabernes manglende entusiasme var et bevis på at de ikke var skikket til jobben. Hans mening var at Saudi-Arabias kong Faisal begynte å bære preg av sin høye alder. Ifølge Douglas-Home var ikke kongen villig til å ta føringen i Persiabukta med mindre han hadde støtte fra sine underordnede. Disse underordnede var ikke, ifølge den britiske utenriksministeren, i stand til å gi kongen gode råd.²⁶⁴

Heath-regjeringen ønsket uansett å opprettholde noen få militærbaser i emiratene. Det tillot de britiske styrkene å trene og lære opp soldater, som tilslutt skulle utgjøre forsvarsstyrkene til FAE. Dette trekket skulle sikre at den nye unionen gradvis kunne ta over det fulle ansvaret for sitt eget forsvar. Sjahan av Iran var positiv til en slik utvikling. Med makten sentralisert hos en adel som hadde felles interesser ville det bli lettere for det iranske overhodet å slå ned på interne opprør med støtte fra sjeikdømmene.²⁶⁵

Den britiske regjeringens politikk var et aktivt valg. Den håpet FAE kunne forsyne Storbritannia med råvarerressurser som olje og gass. En sterk oljeproduiserende union, som kunne legitimere sin posisjon gjennom britisk støtte var en viktig faktor til at Heath-regjeringen oppmuntret til en slik politikk. Det styrket den britiske regjeringens viktigste strategiske interesse i Persiabukta, oljeforsyningene.²⁶⁶

Til tross for Storbritannias samarbeid med sjahan, satte sistnevnte i slutfasen av tilbaketrekningen hele prosessen i fare. 30. november 1971 stormet iranske kommandostyrker tre små øyer som var strategisk plassert i munningen av Hormuzstredet. Irans blitz-angrep gjorde slutt på langvarige forhandlinger mellom den britiske regjeringen, sjahan og de lokale sjeikene, om hvem som skulle få de tre øyene. Irans annektering av Abu Musa og Tunb-øyene befestet sjahens rolle som verge for Persiabukta. Irans nabo og rival, Libya, likte annekteringen dårlig, siden den selv ønsket større innflytelse over politikken i regionen. Libyas oberst Muammar al-Gaddafi la skylden for angrepet på briteres ineffektive diplomatiske arbeid og brukte annekteringen av øyene som en unnskyldning for å nasjonalisere BPs eierinteresser i landet. I tillegg til den nevnte nasjonaliseringen tok Gaddafi ut en milliard dollar fra britiske banker. Briteres nære samarbeid med sjahan hadde gått utover både oljeforsyningene og statsbudsjettet, et motsatt resultat av hva de hadde sett for seg.²⁶⁷

²⁶⁴ NL, Memo fra Helmut Sonnenfeldt til Mr. Kissinger, 15. juli 1970.

²⁶⁵ Ibid.

²⁶⁶ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/49/11 Record Type: Conclusion, 25 February 1971, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C8727473> (accessed 25 March 2015).

²⁶⁷ Cooper, Andrew Scott. *The Oil Kings: How the U.S., Iran & Saudi Arabia changed the balance of power in the Middle East*. Oxford: Oneworld Publications, 2012, 51-52.

Nasjonaliseringen av BPs eierandeler i Libya var den siste i en rekke hendelser som i løpet av året hadde vist at Storbritannias tilgang på billig olje fra Midtøsten og Persiabukta gikk mot slutten. I februar 1971 hadde oljeselskapenes forhandlinger om pris- og produksjonsnivå med produsentene i Persiabukta resultert i den tidligere nevnte Teheran-avtalen, som stipulerte at utenlandske oljeselskaper som opererte i området måtte betale 35 cent mer per fat olje som ble kjøpt. Etterspørselen etter olje hadde økt internasjonalt, og æraen med billig olje gikk mot slutten. Teheran-avtalen hadde også stipulert at eventuelle prisøkninger skulle bli forsøkt holdt så lave som mulig de neste fem årene. Det ga den britiske regjeringen en falsk trygghet, som bidro til at planene om å gjøre seg mindre avhengig av olje fra regionen ble nedprioritert.²⁶⁸

2. desember 1971 ble De forente arabiske emirater offisielt etablert. Storbritannias nære forhold til emiratene som utgjorde unionen ble erstattet av økt selvstyre. En uformell tilstedeværelse ble beholdt gjennom britiske selskaper som opererte i disse områdene, og det var også mange briter som jobbet i FAEs administrasjon. Dette resulterte i at Storbritannia fortsatt hadde mye innflytelse over styringen av unionen. Douglas-Home håpet at den nye utviklingen ville gi en periode med stabilitet til Midtøsten.²⁶⁹

1972: Den røde tåken

Stabilitet hadde det også blitt, men det hadde bidratt til at fredsprosessen hadde stagnert og at misnøyen med situasjonen blant de arabiske landene ble mer fremtredende. Det hadde vært lite fremgang å spore i fredssamtalene i Midtøsten de første tre månedene av året, og den britiske utenriksministeren var pessimistisk hva gjaldt å finne en løsning på Midtøsten-konflikten. Douglas-Home håpet at nedrustningsprosessen mellom USA og Sovjetunionen ville øke sannsynligheten for en tilfredsstillende løsning på fredsprosessen.²⁷⁰

På samme tid fortalte sjahen britenes utenriksminister Douglas-Home, at han fant spredningen av sovjetisk innflytelse i Afghanistan og Irak urovekkende. Det var spesielt traktaten mellom Sovjetunionen og Irak som bekymret sjahen. Artikkel ni i traktaten stipulerte at Irak og Sovjetunionen hadde et gjensidig ansvar overfor hverandre til å samarbeide om å styrke deres respektive hærer. Bestemmelsen var uvanlig i den forstand at Irak ikke var noe typisk østblokkland. At Irak tillot den sovjetiske regjeringen å etablere militære fasiliteter for deres styrker i landet var en uventet utvikling, selv om den passet med Sovjetunionens strategi med å bygge opp deres

²⁶⁸ Ibid. 52.

²⁶⁹ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/49/61 Record Type: Conclusion, 2 December 1971, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C8727523> (accessed 25 March 2015).

²⁷⁰ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/50/19 Record Type: Conclusion, 23 March 1972, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C8931650> (accessed 25 March 2015).

militære og politiske innflytelse i Midtøsten. For britene var sovjetenes avtale nok et bevis på at Sovjetunionen ønsket å ivareta og styrke sin posisjon i Midtøsten.²⁷¹

Et par måneder senere ble virkningen av traktaten mellom Irak og Sovjetunionen tydelig da førstnevnte fratok utenlandske oljeselskaper deres bevilgninger til å drifte oljefeltene i Irak. Det irakiske petroleumsselskapet (som hadde vært styrt av multi-nasjonale selskaper) hadde befunnet seg i konflikt med den irakiske regjeringen i lang tid. Både Shell og BP hadde eierinteresser i selskapet, og britene importerte tre og en halv prosent av oljen sin derfra. Nasjonaliseringen reduserte BPs inntekter og reduserte sikkerheten på oljetilgangen fra Irak. Den britiske regjeringen kunne ikke svarteliste det nasjonaliserte selskapet, siden det kunne provosere emiratene til å nasjonalisere andre vestligeide selskaper. Storbritannia ønsket å samordne sin respons på Iraks nasjonalisering med regjeringene til Frankrike, USA og Nederland, som også var deleiere i Det irakiske petroleumsselskapet. Selv om tapet av irakisk olje ikke var kritisk for britene, stod den irakiske oljeproduksjonen for en stor andel av den samlede europeiske oljeimporten og med Storbritannias EF-søknad i slutfasen var det svært viktig for den britiske regjeringen å vise solidaritet overfor medlemslandene som skulle vurdere søknaden.²⁷²

Det var ikke bare Persiabukta som opplevde omveltninger. I Egypt var det også i ferd med å skje store ting, som var med på å bidra til at Egypt tok et skritt nærmere krig. Etter at andre halvdel av 1971 og våren 1972 hadde passert uten at Egypts president Anwar Sadat verken hadde fått det militære utstyret eller den økonomiske bistanden han hadde ønsket seg fra Sovjetunionen, ble den egyptiske presidenten desperat. Egypt hadde store økonomiske problemer: Det var mangel på matvarer, den strevde med høy arbeidsledighet og lav produksjon, i tillegg var korrupsjonen mer synlig enn noensinne før. Uroen begynte å spre seg og Sadat måtte håndtere økende misnøye knyttet til sitt styre.²⁷³ Til tross for, eller kanskje på grunn av, at Sadat sin posisjon som leder ble stadig mer usikker, ble sovjetene stadig mer motvillige til å imøtekomme Sadats rop om hjelp.²⁷⁴

Et møte mellom den sovjetiske generalsekretæren Leonid Bresjnev og den amerikanske presidenten Richard Nixon gjorde ting enda verre for Sadat. Etter møtet ble det kommunisert til den egyptiske lederen at både Sovjetunionen og USA ville vise tilbakeholdenhet i Midtøsten-konflikten. Offentlig uttalte Sadat at arabiske interesser ble ofret på et alter av *detente*.²⁷⁵ Sadat ønsket avanserte våpen som et ledd i hans planer mot Israel, noe sovjetene ikke var villig til å gi Egypt i frykt for at det

²⁷¹ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/50/21 Record Type: Conclusion, 13 April 1972, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C8931652> (accessed at 25 March 2015).

²⁷² The National Archives Website: Discovery: CAB 128/50/30 Record Type: Conclusion, 6 June 1972, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C8931661> (accessed at 25 March 2015).

²⁷³ Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 383.

²⁷⁴ Ibid. 383-384.

²⁷⁵ Nedrustningsprosess mellom USA og Sovjetunionen som varte fra 1971 og frem til Jimmy Carter tok over som president.

skulle bringe nedrustningsprosessen med amerikanerne i fare.²⁷⁶ Sadat kunngjorde derfor at han brøt samarbeidet med Sovjetunionen og at det sovjetiske mannskapet som befant seg i Egypt herved var utvist.

Den syriske presidenten Hafez al-Assad, som befant seg i Moskva under Sadats kunngjøring, likte ikke utviklingen og lovet de sovjetiske lederne at han snarest skulle fly til Kairo for å ordne opp i situasjonen. Sadat var svært misfornøyd med avkastningen på den sovjetiske samarbeidsavtalen og hadde vært under press fra generalene i den egyptiske hæren om å fjerne de sovjetiske rådgiverne fra deres stillinger. Det hjalp heller ikke at andre arabiske land som Libya og Saudi-Arabia hadde lagt press på Sadat for å få ham til å redusere den sovjetiske tilstedeværelsen i Egypt.²⁷⁷ Sadat besluttet å utvise de 15 000 sovjetiske militærrådgiverne som befant seg i landet 18. juli 1972. Sovjetunionen svarte med å trekke tilbake mesteparten av det avanserte militære utstyret som var under deres kontroll. En måned senere kalte begge land tilbake sine respektive ambassadører. Forholdet mellom Egypt og Sovjetunionen hadde blitt iskaldt.²⁷⁸

Kort tid etterpå mottok den britiske regjeringen egyptiske forespørsler om våpensalg. Britene hadde lenge ønsket seg mer innflytelse i Egypt.²⁷⁹ Heath-regjeringen så på reduseringen av den sovjetiske tilstedeværelsen som en mulighet for Storbritannia til å øke sin innflytelse i Egypt.²⁸⁰ Dette var noe som ble ønsket velkommen av Egypts nye utenriksminister Mohammed Hassan El-Zayyat, som i et møte med den britiske utenriksministeren gjorde det klart at det var Egypts håp at vesteuropeerne ville ta Sovjetunionen sin plass, og at det var ønskelig at britene skulle spille en mer aktiv rolle i den arabiske verdenen. Selv om den britiske regjeringen ikke var villig til å selge Egypt offensive våpen, antydte den egyptiske utenriksministeren at det også var andre typer forsvarsmateriell Egypt ønsket å anskaffe, som kanskje kunne være mer spiselig for britene. Douglas-Home mente at en slik avtale ville være til betydelig fordel for Storbritannia.²⁸¹ Med økt innflytelse i Egypt kunne britene være en politisk motvekt til USAs Israel-støtte. Til tross for det egyptiske initiativet overfor Heath-regjeringen, hadde det funnet sted møter mellom president Sadat og den sovjetiske regjeringen i et

²⁷⁶ Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 384.

²⁷⁷ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/50/38 Record Type Conclusion, 20 July 1972, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C8931669> (accessed 25 March 2015).

²⁷⁸ Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 384.

²⁷⁹ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/50/38 Record Type Conclusion, 20 July 1972, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C8931669> (accessed 25 March 2015).

²⁸⁰ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/50/40 Record Type Conclusion, 1 August 1972, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C8931671> (accessed 25 March 2015).

²⁸¹ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/50/43 Record Type Conclusion, 21 September 1972, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C8931674> (accessed 25 March 2015).

forsøk på å reparere forholdet. Douglas-Home så det likevel som lite sannsynlig at det ville lede til en gjenopptagelse av den sovjetiske støtten til Egypt.²⁸²

Overraskelsen var derfor stor da Sadat gjenopptok forholdet med Sovjetunionen, de sovjetiske lederne hadde blitt imponert over hans standhaftighet. Egypt fikk de avanserte våpnene den ønsket seg, som gjorde at den kunne forberede seg til et nytt oppgjør med Israel under helt andre forutsetninger enn hva som hadde vært tilfellet under Seksdagerskrigen i 1967. For Sadat og den egyptiske regjeringen var det ikke så nøye hvor forsyningene kom fra. De var mer enn villige til å bruke det kjølige forholdet mellom øst og vest for å få det de ville ha. Fra oktober 1972 og utover advarte Sadat stadig sterkere om en forestående krig mellom de arabiske landene og Israel dersom israelerne ikke var villige til å inngå kompromisser i fredsprosessen. Utviklingen tydet på at den egyptiske utkastelsen av den sovjetiske tilstedeværelsen hadde vært et maktspill fra Sadats side. Sadat hadde brukt den britiske regjeringen til å vise den sovjetiske ledelsen at han hadde andre alternativer. Det understreket britenes reduserte rolle at de kun ble brukt som en brikke i et spill fra Egypts side for å få de våpnene den ønsket seg fra Sovjetunionen.²⁸³

Israel og USA feiltolket og undervurderte Sadats uttalelser.²⁸⁴ Planleggingen av en ny krig hadde startet allerede da han kastet ut de sovjetiske rådgiverne sommeren 1972. 24. oktober 1972 hadde han redegjort for sine planer overfor sjokkerte egyptiske generaler. De som var imot fikk sparken. Sadats militære rådgivere bestod derfor av lojale støttespillere som fikk ansvaret for å planlegge den kommende krigen. Ved å gjøre amerikanerne oppmerksomme på knipen Egypt befant seg i hadde Sadat håpet at USA ville tro at Egypt snart ikke tålte belastningen av ingen fred, ingen krig. Sadats handlinger ga likevel det motsatte resultatet, det forsterket den israelske og amerikanske troen på at Egypt verken var villige, eller i stand til å gå til krig. Ingen tok Sadats kunngjøring om et år med avgjørelser seriøst. Egyptiske krigsforberedelser ble avfeid som en bløff.²⁸⁵

1973: Skriften på veggen

Samtidig som Storbritannia hadde blitt medlem av EF 1. januar 1973, hadde forberedelsen til en arabisk militær respons rettet mot Israel vært i emning en god stund. Under et hemmelig møte mellom Sadat og Assad kom de to til enighet om at de militære styrkene deres skulle bli satt under felles kommando.²⁸⁶ Under et møte i Den arabiske ligaens sikkerhetsråd, som fant sted mellom 27. og 29. januar 1973, ga Sadat signaler om at felles planlegging mellom Syria og Egypt allerede var i

²⁸² The National Archives Website: Discovery: CAB 128/50/45 Record Type Conclusion, 6 October 1972, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C8931676> (accessed 25 March 2015).

²⁸³ The National Archives Website: Discovery: CAB 129/50/43 Record Type Conclusion, 21 September 1972, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C8931674> (accessed 25 March 2015)

²⁸⁴ Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 384.

²⁸⁵ Ibid. 385.

²⁸⁶ Ibid. 385.

gang. Den arabiske ligaen ga grønt lys for å fortsette forberedelsene. Det var bred enighet innad i ligaen om at den arabiske situasjonen rettferdiggjorde militære tiltak for å få tilbake de okkuperte områdene fra Israel. I løpet av de første månedene av det nye året ble Sadat og Assad enige om et to-fronts-angrep på Israel.²⁸⁷

Det var ikke nok med bare våpen for Sadat, Egypt trengte også penger for å finansiere krigsplanene. Han ba derfor de oljerike statene i Persiabukta om økonomisk bistand. Saudi-Arabias konge, Faisal, var villig til å hjelpe til og bisto egypterne med rundt regnet en halv milliard dollar. De to ble også enige om å diskutere en avtale som gikk ut på at Saudi-Arabia skulle true USA med kutt i oljeproduksjonen med mindre amerikanerne modererte sin støtte til Israel. Kongen fremførte budskapet sitt på amerikansk fjernsyn i beste sendetid, men svært få tok advarslene på alvor.²⁸⁸

I mellomtiden hadde Nixon-administrasjonen lansert sitt *Year of Europe*-initiativ. Initiativet gikk ut på at det skulle opprettes et nytt transatlantisk samarbeid mellom USA, Canada, Japan, Storbritannia og Vest-Europa som skulle omhandle økonomisk samarbeid, en redusering av det amerikanske ansvaret for forsvarsstyrker i Europa og økt europeisk deltakelse i avspenningsprosessen mellom USA og Sovjetunionen. Responsen på initiativet kan i beste fall karakteriseres som lunken. Den britiske regjeringen stilte seg i utgangspunktet positiv til en redefinering av det transatlantiske forholdet, men var usikker på de foreslåtte tiltakene. Signaler fra den andre siden av kanalen tydet på at franskmennene oppfattet det amerikanske forslaget som en manøver for å oppnå mer innflytelse over det europeiske samarbeidet. Heath selv var skeptisk og kritisk til amerikanernes antakelse om det var kun USA som kunne bestemme når Europas utfordringer skulle bli adressert. Britene var heller ikke villige til å påta seg franskmennenes misnøye, ettersom Storbritannia akkurat hadde blitt medlem av EF. Forslaget rant etter hvert ut i sanden, men var en bekreftelse på at USA, Storbritannia og resten av Europa befant seg på forskjellige bølgelengder. USAs *Year of Europe*-initiativ indikerte at det transatlantiske samarbeidet befant seg i en ny fase med britenes medlemskap i De europeiske fellesskapene, og at begge partene var usikker på hvilken retning forholdet skulle ta.²⁸⁹

Våren 1973 trodde de fleste i det britiske utenriksdepartementet at et koordinert angrep mot Israel av Egypt og Syria ville være vanskelig å gjennomføre. Disse vurderingene ble trukket i tvil da Egypt satte i gang sine militære forberedelser. 1. mai 1973 erklærte Sadat at han ønsket å gjøre slutt på uenighetene rundt Suezkanalen og at han hadde støtte fra statene i Persiabukta, som hadde lovet å sette i gang en oljeembargo mot Israels vestlige støttespillere. Anthony Parsons, som førte oppsyn med utenriksdepartementets Midtøsten-avdeling, mente at sjansen for krig hadde steget fra ti til 25

²⁸⁷ Venn, *The Oil Crisis*, 9.

²⁸⁸ Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 385-386.

²⁸⁹ Hopkins og Young, "The Anglo-American 'Special Relationship'", 508.

prosent, men at det fortsatt var mest sannsynlig at Sadat gjorde dette av interne politiske grunner og for å ryste supermaktene nok til å hjelpe til med å bryte den diplomatiske isfronten i Midtøsten.²⁹⁰

Meningene til Parsons ble tatt på alvor i London. I slutten av mai konkluderte Midtøsten-avdelingen med at Sadat var i ferd med å sette i gang en begrenset militæraksjon, som hadde som mål å ta tilbake det Israel-okkuperte Sinai. Den britiske regjeringen hadde ikke noe særlig tro på Egypt sine sjanser og spådde at den egyptiske hæren i beste fall kunne ta tilbake deler av Sinai. Likevel besluttet utenriksdepartementet at den ikke kom til å gjøre flybasene sine på Kypros tilgjengelig for mellomlandinger av amerikanske fly med forsyninger til Israel, dersom det skulle bryte ut krig. På tross av det gode forholdet til de arabiske landene forventet britene drastiske kutt i oljeforsyningen i tilfelle krig. Å hjelpe amerikanerne med israelske forsyninger ville i så måte bare forverre situasjonen for britene. Dersom Egypt eller Syria trengte et pressmiddel mot Vesten regnet Midtøsten-avdelingen med at de andre arabiske landene ville bistå. Storbritannia hadde opparbeidet seg oljereserver som tilsvarte 70 dagers normalt energiforbruk, men et fall til under 40 dager ville fortsatt skape forsyningsvansker.²⁹¹ Selv om britiske tjenestemenn forutså muligheten for krig, kom likevel tidspunktet for krigføringen som en overraskelse. Den britiske regjeringen hadde tatt de arabiske landene trussel om oljeembargo seriøst, og statsminister Heath var meget frustrert over israelernes holdning, men regjeringen undervurderte størrelsesordenen på det kommende angrepet.²⁹²

Storbritannia fikk heller ikke noe drahjelp fra USA, som mente at det beste for den sikkerhetspolitiske situasjonen i Midtøsten var at Israel bevarte sin sterke posisjon, slik at de arabiske landene ikke engang ville tenke på å angripe dem. Under Israels utenriksminister Abba Ebans møte med Nixons rådgiver Henry Kissinger i Washington i midten av mai 1973, avviste den israelske utenriksministeren etterretningsrapporter som antydte at Egypt og Syria forberedte seg til et angrep mot Israel. Ifølge Eban manglet Egypt og Syria den militære kapasiteten og taktiske ekspertisen til å klare å gjennomføre et slikt overraskelsesangrep. Den israelske utenriksministeren fortsatte med å si at han ikke trodde at Sadat ville være så dum at han ville satse huset sitt på en krig han umulig kunne vinne. Kissinger var enig med Eban og mente at den saudiarabiske trusselen om kutt i oljeproduksjon ikke ville fungere. Kissinger baserte dette på slutningen om at Iran ikke ville gå med på det. Både USA og Israel forventet at strømmen av olje ikke kom til å bli brutt. Det den israelske og amerikanske administrasjonen ikke klarte å ta innover seg var konsekvensene dette

²⁹⁰ TNA: FCO 93/184, Utenriksdepartementets referat fra samtale om Midtøsten mellom Storbritannia og Frankrike, 7. mai 1973.

²⁹¹ TNA: FCO 93/253, A. J. M. Craig til Mr Parsons om militære forberedelser til krig i Midtøsten, 24. mai 1973; Hughes 2008: 17-18.

²⁹² Hughes, "Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arab-Israeli War of 1973", 18.

kunne ha for deres transatlantiske forbindelser, som ville bli hardt rammet av slike kutt og som uunngåelig ville påvirke USA indirekte.²⁹³

Statsminister Heath mente at Nixon-administrasjonen sin holdning til trusselen fra Egypt og Syria var farlig selvtilfreds. Han ble stadig mer oppgitt over USAs mangel på initiativ i fredsprosessen i Midtøsten. I et telegram til president Nixon 15. juni 1973 skrev statsministeren at hovedårsaken til antivestlige manifesteringer i den arabiske verdenen og den tiltagende sovjetiske innflytelsen i regionen var Midtøsten-konflikten mellom Israel og dets arabiske naboer. Uten en fredsavtale fryktet Heath at de arabiske landene ville bli mer frustrerte, radikaliserende og at de tilslutt ville kutte oljeforsyningene til Vesten i et desperat forsøk på å bli hørt. Beslutningstakerne i Washington mente at det beste var å bevare *status quo* og de hadde ingen tro på de arabiske landenes evne til å samarbeide om å legge økonomisk press på Vesten. De britiske lederne derimot så på den uforbeholdne amerikanske støtten til Israel, som en trussel mot vestlige interesser i Midtøsten. Storbritannia og medlemmene i EF fikk opptil 80 prosent av oljeforsyningene sine fra arabiske oljeprodusenter, i motsetning til bare fem prosent for USA, hvorav mesteparten av dette kom fra Iran, som var en nær alliert.²⁹⁴

På samme tid begynte de sovjetiske lederne å innse at Egypts og Syrias tålmodighet var i ferd med å ta slutt og at en krig i Midtøsten var på trappene. I et desperat forsøk på å hindre en konflikt som kunne sette supermaktene opp mot hverandre, la Bresjnev og den sovjetiske utenriksministeren, Alexander Gromyko, frem et fredsforslag til Kissinger og Nixon, under et møte i San Clemente, California, som gikk ut på at Israel skulle trekke seg tilbake til grensene som eksisterte før 1967 mot at de arabiske landene anerkjente Israel og garanterte et tilfredsstillende fredsoppgjør. Kissinger avslo forslaget og begrunnet det med at Israel aldri ville akseptere en slik avtale.²⁹⁵

USAs manglende vilje til å legge press på Israel fikk den britiske regjeringen til å starte en utredning om Storbritannias fremtidige energisituasjon. Under et møte 10. juli 1973 i komiteen som bar ansvaret for denne utredningen, rapporterte Parsons at det ikke var noen umiddelbar fare for en krise som kunne lede til kutt i oljeforsyningene. Kutt i oljeforsyningene kunne potensielt komme fra mange forskjellige kilder, og varigheten ville avhenge av en rekke faktorer. Utenriksdepartementet så på kutt fra ustabile regimer som Irak og Libya, som mer sannsynlig enn en arabisk oljeboikott. Forholdet til den arabiske verden og spesielt Egypt, hadde ifølge Parsons ikke vært så godt på over 20 år.²⁹⁶

²⁹³ Cooper, *The Oil Kings*, 113.

²⁹⁴ TNA: PREM 15/1981, Telegram fra Edward Heath til Richard Nixon, 15. juni 1973.

²⁹⁵ Seale, Patrick. "Syria". I *The Cold War and the Middle East*, redigert av Yezid Sayigh og Avi Shlaim, 67. Oxford: Clarendon Press, 1997; TNA: FCO 82/321, brevveksling mellom Nixon og Heath, 25. juni 1973.

²⁹⁶ TNA: CAB 134/3609, Ministerkomiteen knyttet til tenketanken om oljeforsyninger, rapport om økonomisk strategi, 10. juli 1973, 1-3.

Likevel satte komiteen i gang med å lage beredskapsplaner for scenarioer som i verste fall beskrev en komplett stopp i oljeforsyningene. Over tid ønsket de å gjøre Storbritannia mindre avhengig av olje som kom fra Midtøsten. De utforsket også mulighetene for å få fortgang i utvinningen av olje fra Nordsjøen, som hadde havnet litt i bakleksa etter Teheran- og Tripoli-avtalene.²⁹⁷ Det var ikke bare produksjonskutt som opptok komiteen. Den britiske forsvarsministeren Peter Carrington mente at prisøkningen på olje måtte være vesentlig dersom det skulle være lønnsomt å skifte til andre energikilder. Den britiske holdningen tydet på at prisen på olje fra Midtøsten var unaturlig lav med tanke på risikoen knyttet til å være så avhengig av én ressurs fra et så politisk ustabilt område.²⁹⁸ Selv om oljeprisene befant seg på et overkommelig nivå for forbrukerlandene hadde oljeprisene steget med 72 prosent fra 1970 til sommeren 1973 på grunn av høy inflasjon og kontinuerlige prisøkninger fra OPEC-landene.²⁹⁹

Hyppige prisøkninger hadde kommet for å bli, og i september 1973 ønsket OPEC å forhandle om enda en ny prisavtale. De ble enige om et utkast til en avtale som ga en veiledende pris på seks dollar per fat.³⁰⁰ OPEC sine krav kom hovedsakelig fra Libya, Kuwait og Saudi-Arabia.³⁰¹ Samtidig kom det frem at den saudiarabiske kongen hadde blitt enig med den egyptiske presidenten om at Saudi-Arabia ikke ville øke oljeproduksjonen med mer enn ti prosent innen året var omme, med mindre amerikanerne modererte sin støtte til Israel.³⁰² Oljeprodusentene i Midtøsten hadde så langt klart å holde tritt med den økte etterspørselen etter olje fra Vesten gjennom å øke den årlige produksjonen med rundt syv prosent. Saudi-Arabias oljeproduksjon hadde økt med 30 prosent bare det siste året. Faisals trussel om å redusere vekstraten istedenfor å øke den var alarmerende.³⁰³

Det at kun fem prosent av USAs oljeforsyninger stammet fra Midtøsten bidro til at amerikanerne ikke var så opptatt av konsekvensene av israelsk og amerikansk politikk i Midtøsten og hvordan dette ville påvirke dens vestlige samarbeidspartnere. Samtidig hadde den amerikanske regjeringen i løpet av en kort periode gjort seg mer sårbar overfor svingningene på oljemarkedet. Mesteparten av USAs oljeimport kom fra Venezuela, men 70 prosent av verdens oljereserver var lokalisert i Midtøsten. Innen september 1973 kom 26 prosent av USAs oljeimport fra Midtøsten, en 35 prosents økning fra året før. Amerikanernes tørst etter billig olje spiste opp den lille tilgjengelige ekstrakapasiteten som oljeprodusentene opererte utfra og bidro til å legitimere OPECs ønske om en snarlig prisøkning. I 1970 hadde overskuddet på tilgjengelig olje vært rundt tre millioner fat per dag, innen 1973 hadde overskuddet tilgjengelig for verdens oljeforbrukere blitt redusert til 500 000 fat

²⁹⁷ TNA: CAB 134/3609, Ministerkomiteen knyttet til tenketanken om oljeforsyninger, 10. juli 1973, 1-3.

²⁹⁸ TNA: CAB 134/3609, Ministerkomiteen knyttet til tenketanken om oljeforsyninger, 18. juli 1973, 1-2.

²⁹⁹ Cooper, *The Oil Kings*, 110.

³⁰⁰ Venn, *The Oil Crisis*, 8.

³⁰¹ TNA: CAB 134/3609, Ministerkomiteen knyttet til tenketanken om oljeforsyninger, 21. september 1973, 1-6.

³⁰² TNA: FCO 8/1965, Mr. Whitehead og Mr. Woodland til Mr. Spain, oljeaffærer i Persiabukta, 31. august 1973.

³⁰³ Cooper, *The Oil Kings*, 112-113.

per dag. Det tilsvarte kun én prosent av verdens oljeproduksjon. Det økende forbruket til vestlige land var også forutsetningen for at oljen ble et strategisk våpen for Organisasjonen av arabiske oljeeksporterende land.³⁰⁴

En måned før Oktoberkrigen brøt ut hadde president Nixon utnevnt Henry Kissinger som ny utenriksminister etter William Rogers. Samtidig som Kissinger ble forfremmet holdt han fast på rollen som nasjonal sikkerhetsrådgiver. Egypterne antok ganske riktig at Kissinger var fornøyd med å bevare *status quo* i regionen, og utnevnelsen gjorde ingenting for å senke tempoet i de egyptiske og syriske forberedelsene til krig.³⁰⁵

De sovjetiske lederne ble ikke informert om Egypt og Syrias krigsplaner før 3. oktober 1973. Som i 1967 var det ikke noen felles strategisk planlegging mellom Sovjetunionen og de arabiske landene. Den sovjetiske ledelsen forventet uansett at Syria og Egypt kom til å gå på et raskt nederlag og ønsket å distansere seg selv fra noe som helst medvirkning. Frem til 6. oktober var israelske ledere og flertallet i det amerikanske utenriksdepartementet overbevist om at Syria og Egypt ikke ville angripe Israel til tross for eksplisitte advarsler fra Iran, Jordan, Saudi-Arabia og Sovjetunionen.³⁰⁶

Oktoberkrigen og den påfølgende oljekrisen kom på verst mulig tidspunkt for den britiske regjeringen med tanke på den allerede prekære økonomiske situasjonen i Storbritannia.

Statsminister Heath var overbevist om at det var lysere tider rundt hjørnet. Lite skulle han ane om hva som kom til å brake løs 6. oktober 1973. Oktoberkrigen bidro til en forsuring av forholdet mellom USA og Storbritannia, og satte den britiske regjeringen i en lei knipe med det kommende lønnsoppgjøret overfor fagforeningene.

³⁰⁴ Ibid. 90.

³⁰⁵ Cooper, *The Oil Kings*, 111; TNA: FCO 93/231, D A S Gladstone til utenriksdepartementet, amerikanske holdninger til fred i Midtøsten, 4. september 1973.

³⁰⁶ Hughes, "Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arabi-Israeli War of 1973", 16-17; Seale, "Syria", 66.

Kapittel 5: Krig og kriser - Regjeringens siste åndedrag, 1973-1974

Uavhengig av Oktoberkrigen valgte OPEC-medlemmer å revidere Teheran-avtalen fra 1971 høsten 1973. Krigen, som varte fra 6. til 25. oktober 1973, og som førte til at mellom 8500 og 15000 syrere og egyptere og 2800 israelere mistet livet, var årsaken til at OAPEC valgte å innføre oljesanksjoner mot Vesten fra 17. oktober 1973.³⁰⁷ Sanksjonene var en av flere grunner til at forholdet mellom USA og Storbritannia kjølnet den høsten. Heath-regjeringen var først og fremst opptatt av å sikre samarbeidet med EF-medlemmene og sine oljeforsyninger fra Midtøsten, mens den amerikanske administrasjonen var opptatt av sikkerheten til Israel. Oljekrisen, som hadde bakgrunn i lange prosesser, OPECs prisjustering og OAPECs sanksjoner, la grunnlaget for at Landsorganisasjonen av gruvearbeidere i Storbritannia kunne legge press på den britiske regjeringen for å oppnå bedre lønns- og arbeidsbetingelser. Disse hendelsene hadde konsekvenser for regjeringens strategi overfor den økonomiske og industrielle sektoren. Etter hvert som situasjonen eskalerte så ikke Heath-regjeringen noen annen utvei enn å erklære nyvalg i februar 1974, som den tapte i mars 1974.

Den britiske regjeringens respons til Oktoberkrigen og oljekrisen kan derfor tolkes ut i fra økonomiske og sikkerhetspolitiske interesser i Midtøsten og Storbritannia. Regjeringens prioritet i forhold til Midtøsten var å sikre oljeforsyningene. Regjeringens prioritet i forhold til innenrikspolitiske forhold var å ivareta en lav arbeidsledighet og holde inflasjonen på et akseptabelt nivå. Oljekrisen og konflikten med NUM førte til at Heath-regjeringen ikke klarte å sikre de viktigste prioritetene, verken i Midtøsten eller innenriks. Hvorfor ble Heath-regjeringen så hardt rammet av oljekrisen? Hvorfor førte Storbritannia og USAs Midtøsten-politikk fra oktober til desember 1973 til sterke uenigheter de to i mellom? Hvilke konsekvenser hadde Heath-regjeringens Midtøsten-politikk for innenrikspolitiske forhold og forholdet til USA?

Regjeringen og NUM – En kime til konflikt?

Etter at Landsorganisasjonen av gruvearbeidere hadde vunnet en viktig lønnskamp mot Heath-regjeringen året i forveien, hadde venstresiden i NUM fått mer makt. Det var også fortsatt mange som ikke var fornøyd med lønns- og arbeidsvilkårene. Sommeren 1973 fastslo ledelsen i fagforeningen at målet for det kommende lønnsoppgjøret var enten gjennom forhandlinger, streik eller begge deler, å oppnå en lønnsøkning for sine medlemmer på 35 prosent. En slik lønnsøkning var ikke forenlig med Heath-regjeringens lønns- og prisstyringspolitikk, som hadde blitt innført nettopp for å få bukt med overdrevne lønnskrav.³⁰⁸ Lønns- og prisstyringspolitikken var delt opp i tre steg, som skulle bli innført over tid, med en gradvis oppmykning frem til prisene og lønnskravene var forenlig med regjeringens økonomiske politikk. Det betydde at det var svært

³⁰⁷ Waage, *Konflikt og Stormaktspolitikk i Midtøsten*, 393.

³⁰⁸ Sandbrook, *State of Emergency*, 576.

begrenset hva regjeringen kunne tilby fagforeningene og var en av årsakene til at konflikten stadig ble verre.³⁰⁹

Under fase to i denne politikken hadde regjeringen lyktes med å begrense inflasjonen innenriks, men på grunn av prisveksten på olje og sammenbruddet av Bretton Woods-systemet som hadde ført til økte varepriser internasjonalt måtte den britiske regjeringen håndtere en importert inflasjon. På grunn av den importerte inflasjonen opplevde mange at lønnsøkningene de hadde kjempet så hardt for ble spist opp av de økte vareprisene.³¹⁰ Resultatet av styringspolitikken ble ikke som forventet. Prisene fortsatte å øke på grunn av høyere importkostnader, slik at lønningsnivået hang etter. Det var bakgrunnen for det høye lønnskravet til NUM. Heath var ikke villig til å gå utenfor lønns- og prisstyringspolitikken for å finne frem til en tilfredsstillende løsning for begge parter i frykt for hvordan det ville påvirke inflasjonsnivået og regjeringens troverdighet.³¹¹

NUMs leder, Joe Gormley, informerte den britiske statsministeren kort tid etter fagforeningskonferansen om kravene til organisasjonen sommeren 1973. Førstnevnte foreslo at lønnskravene kunne omgås dersom regjeringen innførte et unntak i lønnspolitikken som innebar ekstra betalt for NUMs medlemmer for hva Gormley kalte usosiale arbeidstimer. Statsminister Heath virket positiv til NUM-lederens forslag. Overraskelsen var derfor stor da fase tre i Heath regjeringens lønns- og prisstyringspolitikk ble kunngjort tre måneder senere.³¹²

Fase tre hadde som mål å sikre at arbeidstakerne ikke ble rammet av overdrevne prisøkninger. Det inkluderte en terskel på hvor mye inflasjonen kunne øke med før det resulterte i økte lønninger. Regjeringen hadde også inkludert Gormleys forslag, men hadde gjort det tilgjengelig for alle skiftarbeidere. Kunngjøringen til Heath kom svært overraskende på NUM-lederen, som følte at regjeringen hadde misforstått intensjonen bak forslaget. Heath rettferdiggjorde beslutningen med at dersom regjeringen kun ga dette til gruvearbeiderne, ville andre arbeidsgrupper med samme type arbeidsdager følge etter med lignende krav kort tid etterpå. Gormley ønsket at ekstrabetalingen for usosiale arbeidstimer kun skulle gjelde for NUMs medlemmer. Det var den eneste måten han kunne overbevise medlemmene sine om at Landsorganisasjonen av gruvearbeidere hadde innkassert en stor seier over regjeringen, og at lønnskravene kunne modereres. Fase tre endret ikke standpunktet til NUM-medlemmene. De ønsket en seier over regjeringen som i deres øyne hadde motarbeidet dem siden Heath-regjeringen kom til makten. Kravet om 35 prosent lønnsøkning bestod.³¹³

³⁰⁹ Sandbrook, *State of Emergency*, 580.

³¹⁰ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/52/15 Record Type: Conclusion, 17 July 1973, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C9001743> (accessed 25 March 2015).

³¹¹ Sandbrook, *State of Emergency*, 580.

³¹² Ibid. 577.

³¹³ Ibid. 577.

På samme tid kom det signaler fra OPEC om at de gunstige prisbetingelsene på oljeforsyningene til Vesten var i ferd med å gå mot slutten. Regjeringen så på utviklingen som urovekkende. Det var en overhengende fare for at både prisen og tilgjengeligheten på olje i Midtøsten kunne endre seg i negativ retning på et lite gunstig tidspunkt. Et slikt scenario ville legge press på fase tre i lønns- og prisstyringspolitikken til Heath-regjeringen. Den britiske statsministerens mislykkede forsøk på og nå en overenskomst med Landsorganisasjonen av gruvearbeidere hadde derfor potensielt alvorlige konsekvenser. Siden NUM ikke kunne påberope seg en stor triumf etter at fase tre trådte i kraft hardnet organisasjonens posisjon til og regjeringen så ingen annen utvei enn å sende disputten videre til lønnsnemda som hadde blitt utnevnt for å finne løsninger på lønnstvister som kunne true lønns- og prisstyringspolitikken.³¹⁴

Gormley selv ønsket ikke streik, men måtte vise overfor sine medlemmer at han hadde gjort sitt ytterste for å skaffe NUM de beste rammebetingelsene. 10. oktober 1973 kom lønnsnemda med sin anbefaling til et tilfredsstillende lønnsoppgjør. Til både regjeringen og Gormleys overraskelse hadde nemda gitt NUM så mye som den var i stand til å gi under de gjeldende restriksjonene på lønnsøkninger i forhold til fase tre. Tilbudet bestod av en 16,5 prosent lønnsøkning, som var den største økningen NUM noensinne hadde blitt tilbudt uten å gå til streik. Lønnsnemda håpet at ved å legge alle kortene på bordet kunne en ny konflikt unngås, men lønnsforslaget bidro bare til å oppmuntre venstresiden i fagforeningen til å kreve enda mer. Selv om Gormley hadde ønsket å akseptere forslaget til nemda, ville ikke resten av fagforeningsmedlemmene ha tolerert det. Den britiske regjeringen var forferdet og sammenlignet utviklingen med en gresk tragedie. Det fantes ikke rom for unntak innenfor fase tre i lønnspolitikken, og siden nemda hadde gitt sitt høyeste tilbud, eksisterte det ikke lenger noe handlingsrom for Heath-regjeringen til å tilby lønnsøkninger som kunne forhandles frem til å bli tilfredsstillende for NUM.³¹⁵ Oktoberkrigen hadde i så henseende spilt rett inn i armene på Landsorganisasjonen av gruvearbeidere, siden det gjorde kull til en potensielt mye viktigere energiressurs dersom det førte til oljesanksjoner.

Krig i Midtøsten og priskrig med Vesten

Lørdag 6. oktober 1973, klokken to på natten, krysset egyptiske og syriske styrker våpenstillstandslinjen i Sinaiørkenen og på Golanhøydene. Datoen var valgt med omhu. Det var Jom-Kippur feiring i Israel, en høytid som betydde at de israelske styrkene befant seg på lavest mulig beredskap. Angrepet tok israelerne på senga, og egypterne lyktes med å etablere et solid fotfeste på den østlige bredden av Suezkanalen.³¹⁶ Den syriske offensiven mot Golanhøydene 6. oktober førte nesten til at

³¹⁴ Ibid. 578-579.

³¹⁵ Ibid. 578.

³¹⁶ TNA: FCO 93/255, TELNO 764, Adams til DCC, 8. oktober 1973.

de syriske styrkene fikk overtaket også der, men israelerne hastet inn med forsterkninger i siste liten, og innen 10. oktober hadde den israelske hæren tvunget de syriske angriperne tilbake til våpenstillstandslinjen fra Seksdagerskrigen i 1967. Israels motangrep mot Egypt var ikke like vellykket på grunn av Sovjetunionens militære opprustning av det egyptiske forsvaret. Egypt og Syria ønsket å ta tilbake territorium som hadde vært okkupert av Israel siden Seksdagerskrigen og gjenopprette deres tapte ære. Angrepet hadde gått bedre enn mange forventet, og israelerne måtte kjempe tilbake med alle midler.³¹⁷

I august og september 1973 hadde det sett ut som at Heath-regjeringen var i ferd med å lykkes med sin politikk, men Oktoberkrigen og den påfølgende oljekrisen sendte regjeringen inn i en ny kritisk fase. Da det gjaldt en løsning på Midtøsten-konflikten, hadde regjeringens posisjon etter Douglas-Home sin Harrogate-tale i 1970 vært uendret: Støtte til de politiske aspirasjonene til palestinerne, resolusjon 242 og at Israel måtte trekke tilbake styrkene sine fra territoriene den hadde okkupert siden 1967. Den britiske utenriksministeren utdypet det siste poenget med å si at tilbaketrekningen inkluderte en israelsk annerkjennelse av grensen mellom Egypt og Israel slik den hadde vært forut for Seksdagerskrigen, og at grensen mellom Jordan og Israel burde gå tilbake til våpenstillstandslinjen før krigen i 1967, det sistnevnte gjaldt også for Syria.³¹⁸ Britene var også svært avhengig av oljeforsyninger fra medlemslandene i Organisasjonen av arabiske oljeeksporterende land, som uunngåelig påvirket deres holdning til den pågående konflikten.³¹⁹

Samtidig i Wien, Østerrike fant det sted et møte mellom OPEC-medlemmer fra Persiabukta og verdens ledende oljeselskaper. Konferansen var planlagt lang tid i forveien og hadde som mål å revidere Teheran-avtalen fra 1971. Avtalen hadde hatt en tiltenkt varighet på fem år, men fordi den verdensomspennende inflasjonen hadde tiltatt og overskuddskapasiteten hadde blitt redusert ønsket OPEC bedre prisvilkår. Oljeselskapene la frem et forslag om en økning i den veiledende prisen på 60 cent. Medlemmene i Organisasjonen av oljeeksporterende land ønsket på sin side å justere prisene for inflasjon og innføre en 80/20 fordeling av overskuddet fra oljeproduksjonen. OPEC-medlemmene avsto selskaperens tilbud om 15 prosent prisøkning, en revidert inflasjonsrente og et verktøy for å holde den veiledende prisen 40 prosent over markedsprisen for økte skatteinntekter.³²⁰

³¹⁷ Seale, "Syria", 68.

³¹⁸ Hamilton, Keith og Patrick Salmon (red.). "The Year of Europe". I *Documents on British Policy Overseas Series III, Volume IV The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972-1974*, 23. London: Whitehall Publishing, 2005.

³¹⁹ TNA: CAB 134/3609, Ministerkomiteen knyttet til tenketanken om oljeforsyninger, trusselen mot oljeforsyningene fra Midtøsten, 8. oktober 1973.

³²⁰ Venn, *The Oil Crisis*, 8.

For De europeiske fellesskapenes medlemsland betød OPECs forslag en samlet prisøkning på tusen milliarder dollar.³²¹ Partene sto veldig langt fra hverandre, og noen måtte nødvendigvis gi etter. Representantene for selskapene forlot Wien 9. oktober for å rådføre seg med landene de forsynte med olje, mens representantene for OPEC-medlemmene fra Persiabukta dro rett til et krisemøte for OAPEC i Kuwait knyttet til utbruddet av Oktoberkrigen og hvilke tiltak Organisasjonen av arabiske oljeeksporterende vurderte å sette i gang.³²² Problemet til oljeselskapene var at maktbalansen de siste tjue årene forut for Oktoberkrigen gradvis hadde skiftet fra de selskapene til produsentene. Utviklingen hadde bakgrunn i økt nasjonalisering og selvbestemmelsesrett innenfor geografiske områder som i lang tid hadde vært under Vestens kontroll eller innflytelse.³²³

Forutsetningen for OPEC-medlemmenes prispolitikk hadde også endret seg. Tidligere hadde et pengesterkt Vesten forsyninger av brennstoffer fra mange forskjellige kilder, og flesteparten var til dels selvforsynt. Over tid hadde oljen blitt stadig billigere, og regningen var det som regel produsentene som måtte ta. Mange europeiske nasjoner, britene inkludert, reduserte derfor egenproduksjonen av fossile brennstoffer, til fordel for import av olje og gass fra utlandet. Innen Oktoberkrigen hadde brutt ut var forholdene tilrettelagt for en pris- og etterspørselsrevolusjon. Makten hadde skiftet hånd fra selskap til produsent: Olje og gass var ikke like tilgjengelig som før, Vesten importerte mesteparten av energiforsyningene fra OPEC og oljeprisene var moden for en økning.³²⁴

Transatlantiske spenninger

Til tross for OPECs priskrav, var det Oktoberkrigen som fikk mesteparten av oppmerksomheten. Etter den innledende suksessen for Egypt og Syria, ble våpenforsyningene fylt på 9. oktober 1973 av Sovjetunionen.³²⁵ Likevel hadde israelske forsvarsstyrker i løpet av noen dager tatt tilbake Golanhøydene og avansert noen mil inn på syrisk territorium. 12. oktober iverksatte amerikanerne en luftbro for å etterforsyne de israelske styrkene med militært materiell. I mellomtiden hadde nedrustningsprosessen mellom de to supermaktene fått seg en knekk.³²⁶ Amerikanernes luftbro var en avgjørelse som Kissinger og Nixon hadde blitt advart mot, fordi det kunne provosere motparten til å innføre oljesanksjoner mot Vesten gjennom OAPEC.³²⁷

³²¹ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/53/8 Record Type: Conclusion, 16 October 1973, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C9001752> (accessed 25 March 2015).

³²² Painter, David S. "Oil and the October War". I *The October 1973 War: Politics Diplomacy, Legacy*, redigert av Asaf Siniver, 174. London: Hurst & Company, 2013.

³²³ Venn, *The Oil Crisis*, 8-9; Ian Skeet. *Opec: Twenty-five Years of Prices and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988, 88-90-91, 102.

³²⁴ Venn, *The Oil Crisis*, 1-20, 33-43, 65-73.

³²⁵ Hughes, "Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arabi-Israeli War of 1973", 24.

³²⁶ TNA: FCO 93/259, TELNO 3160, Cromer til NENAD, 11. oktober 1973.

³²⁷ Sandbrook, *State of Emergency*, 533-535; Yergin, *Svart gull*, overs. B. Larsen, 597, 601, 603-606, 623-624.

Under gjennomføringen av luftbroen til Israel ønsket amerikanerne å bruke britiske militærbaser på Kypros som en mellomstasjon. Basene på Kypros hadde vært en viktig plattform for det angloamerikanske etterretningssamarbeidet forut for Oktoberkrigen, og tilgang til basene var en av få måter britene kunne gjøre opp for noe av de enorme mengdene med etterretning de mottok fra USA. Kypros nektet imidlertid britene å bruke basen som et springbrett til arabiske land, og den britiske regjeringen ønsket heller ikke å hjelpe USA med å forsyne Israel, i frykt for hva det ville gjøre med oljeforsyningene fra de arabiske landene. Regjeringens posisjon hadde ikke endret seg fra noen måneder tilbake.³²⁸ Kissinger ringte den britiske ambassadøren til USA, Lord Cromer, og lurte veldig på hvilken side britene befant seg på. Den britiske ambassadøren oppfordret på sin side amerikanerne til å unngå en åpenbar intervensjon i konflikten gjennom luftbroen til Israel. Kissinger spurte om britene forventet at amerikanerne skulle være passive tilskuere til at egypterne drev israelerne ut på havet? Lord Cromer mente at forespørselen om bruken av basene på Kypros var irrelevant. Kypros geografiske nærhet til Israel tilsa at amerikanske fly kunne gjennomføre flyvningen til Israel, uten å mellomlande på Kypros.³²⁹ Kissingers syn på briteres manglende samarbeidsvilje kom tydelig frem på et stabsmøte i det amerikanske innenriksdepartementet kort tid etterpå. Ifølge Kissinger oppførte britene og resten av Det europeiske fellesskapet seg som sjakaler. I hans øyne var deres oppførsel en skam, og han var klar på at USAs forhold til Storbritannia og resten av Europa måtte revurderes i lys av den seneste utviklingen.³³⁰ Den britiske statsministeren mente derimot at amerikanernes manglende vilje og evne til å beherske israelerne under krigen reduserte det britiske handlingsrommet. Ifølge Heath håndterte USA og Kissinger krigssituasjonen på verst mulig måte.³³¹

Den amerikanske administrasjonen ble mer og mer frustrert over den manglende støtten fra den britiske regjeringen. Kissingers misnøye med britene ble intensivert mellom 12. og 13. oktober 1973 da FNs sikkerhetsråd prøvde å passere en våpenhvileresolusjon. Noen dager i forveien hadde Sovjetunionens ambassadør til USA, Anatoly Dobrynin, foreslått for Kissinger at de to supermaktene skulle oppmuntre en tredjepart til å legge frem en våpenhvileresolusjon for FNs sikkerhetsråd. Kissinger foreslo britene og tok deretter kontakt med Lord Cromer for å legge frem forslaget.³³² Tjenestemenn i det britiske utenriksdepartementet hadde derimot fått informasjon fra sine egne kontakter om at Sadat ikke ønsket noen våpenhvile på det tidspunktet. Den britiske ambassadøren til Egypt hadde også blitt fortalt av sine egyptiske kilder at Sadat så på forslaget som

³²⁸ Hughes, «Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arabi-Israeli War of 1973», 21-22.

³²⁹ Samtalen er fra et udatert memo i Lord Cromer sine private papirer, som Philip Ziegler har hatt tilgang på, og er derfor ikke et direkte sitat. Gjengitt i følgende: Ziegler, *Edward Heath*, 385.

³³⁰ Ibid. 385.

³³¹ Ibid. 385.

³³² Hughes, «Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arabi-Israeli War of 1973», 23.

et spill fra Kissinger og at han ville be Kina legge ned veto mot våpenhvileforslaget.³³³ Etter at Lord Cromer gjentok dette overfor Kissinger, uttrykte sistnevnte sin misnøye med den manglende britiske støtten til forslaget, men Cromer mente at britisk støtte bare ville føre til en fiendtlig holdning mot Storbritannia fra de arabiske landene. Kissinger fortalte Cromer at USA ikke lenger kunne holde tilbake på våpenforsyningene til Israel, og at den manglende britiske støtten ville føre til en intensivering av konflikten. Cromer mente at USAs avgjørelse om å etterforsyne Israel satte tilgjengeligheten til Vestens oljeforsyninger i fare. Etter at Kissinger ble overrakt britenes bevis om Egypts motvilje virket også Kissinger som han forstod at resolusjonen ikke bar noe sted. Den sovjetiske ledelsens insistering overfor amerikanerne på at dette var noe egypterne ønsket hadde kostet fredsprosessen tre dager. Var det hele et spill for å kjøpe Egypt mer tid?³³⁴

Etter våpenleveransene fra amerikanerne hadde israelerne lyktes i å stabilisere situasjonen på Golanhøydene. Israel kunne vende oppmerksomheten mot Sinai, som var sentrum for en egyptisk offensiv 14. oktober 1973. Den egyptiske hæren avanserte langt forbi sitt eget anti-lufts- og tankskjold og ble beseiret av den israelske hæren, som hadde angrepet rommet som var til stede mellom den andre og tredje egyptiske hæren. Israelerne krysset kanalen, og fire dager senere hadde de omringet Egypts tredje armé rundt havnen i Suez. Sovjetiske ledere fryktet at den pågående krigen ville ende med ydmykelse for Egypt og at konflikten kom til å eskalere til en supermaktskonfrontasjon.³³⁵

Den britiske regjeringen var heller ikke fornøyd med situasjonen og fryktet represalier fra de arabiske landene dersom noe ikke ble gjort for å lette på trykket mot Egypt og Syria. Regjeringen valgte derfor å innføre et forbud mot våpensalg til de krigførende partene.³³⁶ Forbudet innebar at Israel ble nektet reservedeler og ammunisjon til våpen den allerede hadde kjøpt fra britene. Israels statsminister Golda Meir var rasende og beskyldte den britiske regjeringen for å sette angriperen og offeret i samme posisjon.³³⁷ Heath tilbakeviste kritikken. Ifølge den britiske statsministeren gjaldt embargoen like mye de arabiske landene som Israel. Israelerne hevdet på sin side at de ble hardest rammet, siden deres andel fra britisk våpenindustri var mye høyere. Sannheten var at mange arabiske land hadde hatt våpenavtaler med britene i en årrekke. Samtidig hadde de militære båndene mellom Israel og Storbritannia før krigen vært inne i en nedadgående kurve. Britene hadde solgt omtrent 700 Centurion-tanks til Israel på slutten av 1960-tallet, men forsyningene med britisk militærutstyr hadde blitt redusert årene forut for Oktoberkrigen. Det var delvis på grunn av

³³³ TNA: FCO 93/259, TELNO 2076, Douglas-Home til Washington, 12. oktober 1973.

³³⁴ TNA: FCO 93/260, GRPS 1200, TELNO 3208A, Cromer til FCO, samtale med Kissinger, 13. oktober 1973.

³³⁵ Waage, *Konflikt og Stormaktspolitikk i Midtøsten*, 391.

³³⁶ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/53/7 Record Type, 16 October 1973, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C9001752> (accessed 25 March 2015).

³³⁷ TNA: FCO 93/261, GR 276, TELNO 471, Telegram fra Tel Aviv til FCO, 14. oktober 1973.

amerikanske våpenleveranser til Israel, men også fordi britiske selskaper som handlet med israelerne risikerte å bli boikottet av de arabiske landene.³³⁸ I britenes øyne var våpenembargoen en rettferdig politikk, som ikke skilte seg ut i nevneverdig grad fra sine europeiske samarbeidspartneres politikk overfor Israel. Heath oppsummerte regjeringens posisjon med at uansett hvilke forsyninger britene sendte, eller ikke sendte til Israel, ville det ha liten betydning på grunn av USAs massive militærforsyninger til israelerne. Frykten for at Israel var i ferd med å tape krigen var sterkt overdrevet, siden USA aldri ville latt det skje. Videre understreket Heath betydningen av at USA og Sovjetunionen ble stadig mer involvert i en lokal konflikt og at forholdene i Midtøsten ikke var forenlig med den pågående nedrustningsprosessen de to supermaktene i mellom.³³⁹

Pris- og etterspørselsrevolusjon på olje

Situasjonen i Midtøsten hadde også ringvirkninger for Storbritannia. 16. oktober 1973 ble det kalt inn til et hastemøte i den britiske regjeringen. Det var full stopp på oljeforsyningene fra Libya, og kriseplaner knyttet til kutt i energiforbruket ble iverksatt umiddelbart i tilfelle andre ville følge Libyas avgjørelse. I verste fall fryktet britene en reduksjon i oljeforsyningene på mellom 65 og 70 prosent. Det var det siste Heath-regjeringen trengte med trusselen om konflikt med NUM hengende over seg og den siste månedens hendelser som hadde lagt press på tiltakene som hadde blitt innført for å bedre den økonomiske situasjonen landet befant seg i.³⁴⁰

Samme dag fant det sted et møte mellom de oljeproduserende landene fra Persiabukta, i Kuwait. Under møtet ble det diskutert hva responsen på oljeselskapenes prisforslag under Wien-konferansen skulle være. OPEC-medlemmene bestemte seg enstemmig for å øke prisen på råolje fra tre dollar og en cent til fem dollar og 70 cent per fat. Det tilsvarte en prisøkning på godt over 70 prosent. For Storbritannia tilsvarte det 420 millioner pund i uforutsette ekstrakostnader på statsbudsjettet.³⁴¹ Prisøkningene var først og fremst basert på OPEC-medlemmenes ønske om å øke fortjenesten fra oljeproduksjonen og hadde lite å gjøre med urolighetene i Midtøsten. Tidligere hadde det vært en overflod av olje på det internasjonale markedet, men på grunn av økningen i vestlige lands

³³⁸ Hughes, *Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arab-Israeli War of 1973*, 20-21; TNA: FCO 93/289, Background note on Centurion Spares and Ammunition for Jordan and Israel, 17. oktober 1973.

³³⁹ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/53/7 Record Type: Conclusion, 16 October 1973, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C9001752> (accessed 26 March 2015).

³⁴⁰ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/53/8 Record Type: Conclusion, 16 October 1973, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C9001752> (accessed 26 March 2015).

³⁴¹ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/53/9 Record Type: Conclusion, 18 October 1973, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C9001754> (accessed 26 March 2015).

oljeforbruk hadde forsyningsoverskuddet skrumpet inn. Forholdene var lagt til rette for en prisrevolusjon.³⁴²

En rekke av OPEC-medlemmene var arabiske land som var svært misfornøyde med den rådende situasjonen i Midtøsten. De arabiske medlemmene av OPEC hadde i 1968 grunnlagt paraplyorganisasjonen Organisasjonen av arabiske oljeeksporterende land. Samme dag som OPEC kunngjorde prisøkningen på olje, valgte medlemmene av OAPEC, som inkluderte Egypt, Kuwait, Libya, Saudi-Arabia og Syria, å offentliggjøre full oljeboikott av USA fra 20. oktober. En boikott som senere kom til å inkludere Nederland og Sør-Afrika, som en reaksjon på deres støtte til Israel. I tillegg til oljeboikotten innførte også OAPEC-medlemmene produksjonskutt. Saudi-Arabia, Kuwait, Qatar og Algerie kuttet produksjonen med ti prosent, mens Libya og Bahrain kuttet produksjonen med fem prosent.³⁴³ Tiltaket skulle gjelde for hver måned for en ubestemt periode frem til målene til de arabiske landene involvert i krigføringen mot Israel hadde blitt nådd. Produksjonskuttene var rettet mot USA og deres nære samarbeidspartnere i Europa, i et forsøk på å få dem til å legge press på amerikanerne til å moderere sin støtte til Israel og for å tvinge frem en tilfredsstillende løsning på Midtøsten-konflikten.³⁴⁴

Utviklingen var urovekkende for den britiske regjeringen, som hadde håpet å unngå alle former for oljesanksjoner. Produksjonskuttene fra Midtøsten tilsvarte tre og en halv prosent av briteres samlede oljeforsyninger og virkningen av sanksjonene mot Vesten var forventet å slå inn for fullt i november 1973.³⁴⁵ Regjeringen hadde lenge vært forberedt på et slikt scenario og var tilsynelatende godt rustet. Storbritannias Midtøsten-politikk hadde plassert den på OAPECs liste over foretrukne land, som ikke skulle lide unødvendig nød av produksjonskuttene. OAPEC hadde kategorisert hvilke land som fikk hva av oljeforsyningene i tre grupper basert på disse landenes Midtøsten-politikk: Vennlige innstilte land, boikottede land og nøytrale land. Storbritannia og Frankrike tilhørte den førstnevnte gruppen, den nøytrale gruppen bestod av EF-medlemmene bortsett fra Nederland, som sammen med USA og Sør-Afrika var blant de boikottede. Det var først og fremst den nøytrale gruppen som var ment å absorbere produksjonskuttene.³⁴⁶

I forhold til dens status som foretrukken skulle Storbritannia motta den samme mengden med olje som den hadde fått i september 1973. Utviklingen bekymret likevel Heath-regjeringen. Regjeringen

³⁴² Venn, *The Oil Crisis*, 8; Skeet, *OPEC*, 88-90.

³⁴³ Painter, "Oil and the October War", 176.

³⁴⁴ Hughes, *Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arab-Israeli War of 1973*, 19-20; TNA: FCO 93/298, TELNO 927, Wilton til FCO, OAPEC Meeting: Use of Arab Oil as a Weapon, 18. oktober 1973.

³⁴⁵ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/53/9 Record Type: Conclusion, 18 October 1973, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C9001754> (accessed 26 March 2015).

³⁴⁶ The National Archives Website: Discovery: CAB 129/173/14 Record Type: Memorandum, 3 December 1973, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C9001575> (accessed 26 March 2015).

kunne gjøre opp for tapet av den forventede økningen i produksjonen gjennom å øke kullproduksjonen, men det ville gjøre den svært sårbar mot streikeaksjoner fra NUMs medlemmer som var knyttet til kullgruvedriften, der flertallet var svært misfornøyd med Heath-regjeringens politikk overfor fagforeningene. Det var også en risiko for at Storbritannias status som foretrukket ikke ville gi de fordelene regjeringen hadde håpet på. Flere av de rammede landene hadde eierinteresser i noen av de største oljeselskapene som hadde ansvaret for å fordele oljen, i tillegg var flere av disse landene medlem av EF, som betydde at et oljefordelingssamarbeid mellom EF-medlemmene for å begrense virkningen av produksjonskuttene ikke var utelukket.³⁴⁷

OPECs prisøkning og OAPECs sanksjoner har ført til at perioden fra oktober 1973 til januar 1974 ofte blir omtalt som oljekrisen, men skriften hadde vært på veggen en god stund allerede.³⁴⁸ Det var lite overskuddskapasitet av petroleum utenfor Midtøsten etter hvert som oljereservene i Midtøsten hadde økt fra 126,2 millioner fat i 1955 til 433,7 millioner fat i 1972, som betydde at to tredjedeler av verdens oljereserver befant seg i Midtøsten. Innen 1973 stod Midtøsten for 42,2 prosent av verdens oljeproduksjon og de arabiske oljeproduserende landene stod alene for en tredjedel av verdens oljeproduksjon i 1973.³⁴⁹ Avisene hadde spekulert i en prisøkning på olje i månedsvis, og OPEC hadde gjennomført sin første prisøkning allerede to år tidligere. Vestlige land var mer avhengig av olje enn noensinne før, og forbruket hadde nådd 44 millioner fat per dag i 1970.³⁵⁰

Så tidlig som i 1971 hadde britenes statsminister Edward Heath advart Vest-Tysklands kansler Willy Brandt om at en ny krig mellom Israel og de arabiske landene kunne føre til at OAPEC kuttet oljeforsyningene sine til Vesten. Et år senere kom en ny advarsel: Den gang fra departementet for handel og industri, som forutså en dramatisk økning i oljeprisen. I mai 1973 hadde Saudi-Arabias kong Faisal, kommet med en offentlig uttalelse om at Vesten måtte gjøre noe for å endre retningen på deres politikk overfor Midtøsten. Fire måneder senere uttalte han til amerikanske fjernsynsseere at USAs støtte til sionismens kamp mot arabiske land ville gjøre det svært vanskelig for dem å fortsette å forsyne USA med olje.³⁵¹ Vesten hadde helt tydelig blitt advart.

Siden Storbritannia hadde status som foretrukket av de arabiske landene hadde Heath-regjeringen håpet på en mer fordelaktig behandling enn mange av sine vestlige samarbeidspartnere. Likevel skulle eierstrukturen i de store oljeselskapene og press fra medlemmene i De europeiske fellesskapene føre til at Heath-regjeringen ikke kunnet høste fruktene av sin Midtøsten-politikk. Samtidig hadde ikke OPECs prisøkning noe med OAPECs produksjonskutt å gjøre. Den britiske

³⁴⁷ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/53/8 Record Type: Conclusion, 16 October 1973, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C9001752> (accessed 26 March 2015).

³⁴⁸ Venn, *The Oil Crisis*, 9; Skeet, *OPEC*, 91, 102.

³⁴⁹ Painter, "Oil and the October War", 178.

³⁵⁰ Sandbrook, *State of Emergency*, 535; Yergin, *Svart Gull*, overs. B. Larsen, 595-596, 598-599.

³⁵¹ Ibid.

regjeringen måtte derfor tåle konsekvensene av at prisen per fat på olje økte fra 2,40 dollar i første halvdel av 1973 til 11,65 dollar mot slutten av året. Prisøkningen var enorm sammenlignet med da Heath kom til makten i 1970, da prisen per fat var på 1,80 dollar. Siden Heath ikke kunne gjøre noe med prisøkningene håpet han å gjøre noe med den vanskelige forsyningssituasjonen. Den britiske regjeringen eide 40 prosent av Shell og hadde en majoritetsandel i British Petroleum (BP).³⁵²

Noen uker etter den innledende krisen ble det derfor kalt inn til et møte mellom den britiske statsministeren og de to selskapenes direktører: Frank McFadzean (Shell) og Eric Drake (BP). Heath ba dem innstendig om ikke å kutte sine forsyninger til Storbritannia, men McFadzean kunne ikke gi britene spesialbehandling, siden Nederland hadde en 60 prosent majoritetsandel i selskapet. Nederlenderne var blant de boikottede og måtte bruke eierinteressene sine i selskapet til å promotere et samarbeid med andre selskaper om å gi forsyninger som kom utenfra de arabiske landene til de boikottede. Heath henvendte seg til Drake og krevde at han skulle etterkomme regjeringens krav. Drake svarte at han ikke hadde noen intensjoner om å la Heath ødelegge selskapet hans. Dersom Storbritannia krevde særbehandling, så ville de med mindre eierandel saksøke selskapet, samtidig som Frankrike, Vest-Tyskland og andre investorer ville nasjonalisere sine energibeholdninger. Drake fortalte Heath at dersom britene virkelig ville tvinge igjennom dette, så måtte han ha det skriftlig. Heath nølte fordi han visste at et slikt dokument ville ha en ødeleggende virkning på samarbeidet med hans nye europeiske partnere i EF.³⁵³ Den britiske statsministeren vendte tomhendt hjem fra møtet, men mottok signaler fra Drake om at BP kunne forsyne britene med noe olje, uten å kvantifisere hvor mye. BPs problem var at den måtte håndtere 85 forskjellige regjeringer som alle håpet på fordelaktig behandling fra selskapet under oljekrisen.³⁵⁴

Kunngjøringen av prisøkningen til OPEC og produksjonskuttene til OAPEC la press på Heaths motinflasjons-politikk, samtidig som det styrket Landsorganisasjonen av gruvearbeidere sin forhandlingsposisjon. Plutselig hadde kullforsyningene blitt mye mer verdifulle for regjeringen, og en streik kunne ha katastrofale følger for Storbritannias energisituasjon. På samme tid fortsatte urolighetene i Midtøsten.³⁵⁵

Innenriks- og utenrikspolitikk på kollisjonskurs

Aktivitet i Sinai tydet på at et nytt stort slag mellom Egypt og Israel var på trappene. På grunn av troppeaktiviteten ble det gjort forsøk på å etablere en midlertidig våpenhvile. Den amerikanske og

³⁵² Ziegler, *Edward Heath*, 415-416; Venn, *The Oil Crisis*, 120-121.

³⁵³ Yergin, *Svart Gull*, 1998, overs. B. Larsen, 623-624.

³⁵⁴ TNA: FCO 93/298, W.F. Mumford til utenriksdepartementet, Lord Carringtons møte med Sir Eric Drake, 24. oktober 1973.

³⁵⁵ Sandbrook, *State of Emergency*, 578.

sovjetiske regjeringen var stadig i kontakt med hverandre for å forsøke å få til en fredsløsning. Sovjetunionens statsminister Aleksej Kosygin befant seg allerede i Kairo, og etter Bresjnevs ønske sendte Nixon Kissinger til Moskva 20. oktober 1973 for å forhandle frem en våpenhvileresolusjon.³⁵⁶ Etter en dag med samtaler med den sovjetiske lederen og hans utenriksminister Andrei Gromyko, ble Kissinger og de sovjetiske lederne enige om et utkast som ble presentert til FNs sikkerhetsråd. Resolusjon 338 ble vedtatt 22. oktober og krevde at Israel, Syria og Egypt skulle avslutte krigføringen innen tolv timer etter at resolusjonen hadde blitt innført. Resolusjonen stipulerte at partene skulle forhandle frem en fredsavtale med hjelp fra USA og Sovjetunionen.³⁵⁷ I motsetning til den positive britiske holdningen til Moskvaavtalen, mente Israel at resolusjon 338 tok fra dem muligheten til å påføre Egypt et knusende nederlag. Bak lukkede dører gav Kissinger Israel også inntrykk av at USA ikke ville protestere dersom israelske kamphandlinger fortsatte etter at våpenhvilen var tenkt å trå i kraft.³⁵⁸

Mellom 22. og 23. oktober fortsatte kampene på den afrikanske siden av kanalen, og den israelske hæren festet grepet rundt Egypts tredje armé. Under samtaler med Kissinger hadde også britenes utenriksminister Douglas-Home fått inntrykk av at førstnevnte ikke hadde noen særlige planer om å passe på for at våpenhvilen ble respektert. Da Douglas-Home foreslo en fredskonferanse om nettopp dette temaet, virket Kissinger avvisende til ideen, og han mente at det var best om Egypt og Israel fant en løsning seg i mellom, så kunne heller USA eller Sovjetunionen trå til dersom det trengtes fortlgang i forhandlingene. Utviklingen i Midtøsten bekymret Douglas-Home og Heath på grunn av det forestående møtet mellom den britiske statsministeren og lederen for NUM. En løsning på Oktoberkrigen kunne sette regjeringen i en sterkere forhandlingsposisjon overfor ledelsen i Landsorganisasjonen av gruvearbeidere.³⁵⁹

Møtet fant sted 23. oktober 1973, og NUM-ledelsen sin motivasjon for sammenkomsten var å overtale regjeringen til å gjøre endringer i lønns- og prisstyringspolitikken slik at en enighet mellom regjeringen og NUM kunne bli nådd.³⁶⁰ Lederen for NUM, Joe Gormley, gjorde det klart overfor Heath at fagforeningen anerkjente forsyningsproblemene regjeringen stod ovenfor og mente at gruvearbeiderne kunne være løsningen på problemet, dersom Heath kunne garantere en konkurransedyktig lønn for de han representerte. I forhold til fase tre kunne regjeringen tillate en maksimal lønnsøkning på to og et halvt pund i uka, men NUM ønsket en lønnsøkning på seks pund i uka. Gruvearbeidernes lønn hadde alltid vært høyere enn resten av industrien på grunn av den tøffe

³⁵⁶ Hughes, «Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arabi-Israeli War of 1973», 26.

³⁵⁷ Ibid. 26-27.

³⁵⁸ Ibid. 27.

³⁵⁹ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/53/10 Record Type: Conclusion, 23 October 1973, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C9001755> (accessed 26 March 2015).

³⁶⁰ Ibid. 579.

arbeidshverdagen, men en fersk rapport gjorde det klart at lønna var lavere for gruvearbeiderne, enn det var for andre industriarbeidere. For å løse energikrisen, var de nødt til å tiltrekke seg mer arbeidskraft, men den lave lønnen hadde ført til at 600 sa opp jobben hver uke for bedre betingelser andre steder.³⁶¹ Gormleys argumenter falt for døve ører. Heath svarte at han ikke under noen omstendigheter kunne gjøre et unntak for Landsorganisasjonen av gruvearbeidere. Han ba innstendig om at NUM måtte sette nasjonale interesser foran sin egen vinning. Etter møtet kunne Gormley fortelle Heath at NUM-medlemmene hadde reagert negativt på Heaths formaning. Idet konflikten med fagforeningene var i ferd med å nå kokepunktet, var også Oktoberkrigen i ferd med å gå inn i en ny avgjørende fase, som kom til å ha mye å si for det transatlantiske forholdet mellom USA og Storbritannia.³⁶²

FNs sikkerhetsråd hadde svart på de fornyede kamphandlingene etter Moskva-avtalen med å vedta resolusjon 339, som hadde til formål å sende fredsobservatører ned til området for å se til at våpenhvilen ble gjennomført. Samtidig appellerte en frustrert Sadat til både USA og Sovjetunionen om hjelp til å sikre innføringen av resolusjon 338. Sovjetunionens generalsekretær Leonid Bresjnev krevde at Nixon ba israelerne om å stoppe forsøket på å utslette Egypts tredje armé. Den sovjetiske ledelsen følte at Kissinger hadde lurt dem til å akseptere en våpenhvile, som verken USA eller Israel hadde noen intensjon om å håndheve. Halv ti på kvelden 24. oktober Washington-tid sendte Dobrynin en melding til Kissinger fra Bresjnev til Nixon, som ba om utsendelse av amerikanske og sovjetiske observatører til Egypt for å gjennomføre FNs våpenhvileresolusjon. Israels opptreden hadde satt hele den egyptiske krigsinnsatsen i fare. Bresjnev advarte om at han var nødt til å ta de nødvendige skrittene dersom USA ikke stoppet Israel fra å begå ytterligere brudd på avtalen.³⁶³

Kissinger var klar over at de sovjetiske lederne ville oppfatte en fortsettelse av israelske kamphandlinger som et bevis på at han ikke hadde handlet i god tro, men for den amerikanske utenriksministeren var den sovjetiske generalsekretærens beskjed et ultimatum han ikke var villig til å akseptere. Kort tid etter å ha tatt i mot meldingen fra Dobrynin, kalte Kissinger inn til møte for *The Washington Special Action Group* (WSAG), en *ad-hoc* komité underlagt Det nasjonale sikkerhetsrådet (NSC). WSAG var ledet av Kissinger og ble kun brukt i krisetider.³⁶⁴ Komiteen mente at Sovjetunionen var klare til å sende luft- og sjø-infanteri til Egypt og ble enige om å øke nivået til faren for atomkrig til DEFCON 3. DEFCON var et alarmsystem utviklet av Den militære

³⁶¹ TNA: PREM 15/1655, Referat fra statsministerens møte med NUM om nivå tre i lønns- og prisstyringspolitikken, 23. oktober 1973.

³⁶² Ibid.

³⁶³ Hughes, «Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arabi-Israeli War of 1973», 27-28. I Hughes: 28: The Soviet leader ominously asserted that if U.S. action was not forthcoming "we should be faced with the necessity urgently to consider the question of taking appropriate steps unilaterally".

³⁶⁴ Quandt, William B. *Peace Process: American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict Since 1967*. Berkeley: University of California Press, 2001, 77.

sjefsnemd (Joint Chiefs of Staff), og beskriver fem farenivåer, hvor fem er det laveste nivået og en er det høyeste (atomkrig er i ferd med å bryte ut).³⁶⁵ Kissinger fortalte den britiske ambassadøren i Washington, Lord Cromer, om møtet kort tid etterpå, men deres NATO-partnere ble ikke informert før dagen etter. Innen den tid hadde nyheten om DEFCON 3 blitt kringkastet verden over.³⁶⁶ Supermaktspenningen økte.

Samtidig som DEFCON 3-alarmen runget over hele verden, hadde Kissinger også brukt diplomatisk press for å tvinge Israel til å akseptere en våpenhvile. USA insisterte på at mat, vann og medisinforsyninger ble gjort tilgjengelig for Egypts tredje armé og at israelerne skulle forhandle frem en våpenstillstand med egypterne. Det viste at selv Nixon-administrasjonens støtte til Israel hadde sine begrensinger. Krigføringen hadde allerede gjort skade på nedrustningsprosessen med Sovjetunionen, og Kissinger var nødt til å vise den sovjetiske ledelsen at DEFCON 3 alarmen var en sikkerhetspolitisk avgjørelse som ble tatt fordi amerikanerne selv følte seg truet, ikke fordi de ville gi israelerne mer tid.³⁶⁷

På tross av at DEFCON 3 ble trukket tilbake 26. oktober 1973 hadde den fortsatt alvorlige diplomatiske konsekvenser for forholdet mellom USA og Storbritannia. Alarmen hadde indirekte involvert britene på grunn av plasseringen av amerikanske stridshoder på britisk jord, og regjeringen hadde reagert med sinne og misnøye over ikke å ha blitt rådført eller informert underveis i prosessen. At den amerikanske administrasjonen ville at den britiske regjeringen skulle akseptere farene som var assosiert med amerikanske forsvarsavgjørelser uten videre, var uakseptabelt for Heath.³⁶⁸

Imidlertid hadde Kissinger informert Lord Cromer om Bresjnevs melding til Nixon, og avgjørelsen om å heve trusselnivået til DEFCON 3. Men da den britiske ambassadøren til USA, Lord Cromer, hadde videresendt beskjedene til Heath, hadde ikke statsministeren forstått hva det innebar før de første nyhetsreportasjene nådde ham. Siden januar 1952 hadde USA og Storbritannia hatt en uformell, men veletablert enighet om at USA ikke ville ta i bruk atomvåpen som var stasjonert i Storbritannia uten britenes tillatelse.³⁶⁹ Internt antydte Heath at han delte Whitehall-byråkratiets oppfatning om at Watergate hadde påvirket President Nixons mentale stabilitet.³⁷⁰ Den britiske

³⁶⁵ Nivå en har aldri blitt iverksatt, nivå to har blitt brukt to ganger, mens nivå tre har vært i bruk tre ganger. Beskrivelsen av nivå tre er følgende: «Increase in force readiness above that required for normal readiness», «Air Force ready to mobilize in 15 minutes».

³⁶⁶ Hughes, «Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arabi-Israeli War of 1973», 28.

³⁶⁷ Ibid. 31.

³⁶⁸ Ibid. 28-31.

³⁶⁹ Ibid. 28-29.

³⁷⁰ Ibid. 30.

statsministeren så på den amerikanske avgjørelsen som en unødvendig eskalering av supermaktspenningen.³⁷¹

Kissinger hevdet både på den tiden, og i sine memoarer at det ikke var tid til å rådføre seg med britene over DEFCON 3. Den amerikanske forsvarsministeren James Schlesinger hevdet på den annen side at alarmen ikke var håndtert på en god måte av den amerikanske regjeringen og at det hadde vært tid for både rådføring og diskusjoner med britene.³⁷² Uansett hva som var tilfellet fantes det ikke tvil om at hendelsen skadet det angloamerikanske forholdet.³⁷³

Den kjølige tonen mellom britene og amerikanerne fortsatte med statsminister Heath sin fremtredende rolle i EFs erklæring om Midtøsten 6. november 1973. Helt siden Storbritannias inntreden i EF 1. januar 1973 hadde det vært et ønske fra den britiske statsministeren at De europeiske fellesskapene skulle finne en felles utenrikspolitisk plattform. EFs erklæring om Midtøsten var et steg i riktig retning for statsminister Heath. Erklæringen krevde at de krigførende partene skulle trekke seg tilbake til frontlinjene som ble etablert 22. oktober 1973 og at fredsforhandlingene burde ha grunnlag i resolusjon 242 og 338.³⁷⁴ November-erklæringen uttrykte støtte til at hver av statene hadde en rett til å leve fredfullt innenfor sikre og anerkjente grenser, noe som impliserte en akseptering av Israels rett til å eksistere. Det mest oppsiktsvekkende ved erklæringen var likevel et eksplisitt utsagn om at en varig fred i Midtøsten kun ville finne sted dersom de legitime rettighetene til palestinerne ble tatt med i betraktningen. Den understreket også betydningen av at Israel avsluttet den territorielle okkupasjonen av områdene den hadde ervervet seg under Seksdagerskrigen i 1967.³⁷⁵

Erklæringen ble kritisert for å være en manifestering av Europas politiske impotens av den franske avisen *Le Monde*. 1. november, fem dager før EFs Midtøsten-erklæring hadde Libya sammen med Saudi-Arabia truet Bonn med en full oljeembargo, med mindre EF begynte å vise tegn til en mer positiv holdning overfor Egypt og Syria i våpenstillstandsprosessen. To dager før erklæringen diskuterte åtte av de ti OAPEC-medlemmene muligheten for å stramme inn tilgjengeligheten på olje ytterligere. Kort tid etter erklæringen om Midtøsten forsvant trusselen om ytterlige kutt på

³⁷¹ Ibid. 30.

³⁷² Kissinger Henry. *Years of Upheaval*. New York: Simon & Schuster, 2011, 712-713.

³⁷³ Hughes, "Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arabi-Israeli War of 1973", 27; Seale, "Syria", 69.

³⁷⁴ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/53/14 Record Type: Conclusion, 8 November 1973, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C9001759> (accessed 26 March 2015).

³⁷⁵ Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe. "Joint Statement by the Governments of the EEC (6 November 1973)." Frigitt: 02.12.2013.

http://www.cvce.eu/obj/joint_statement_by_the_governments_of_the_eec_6_november_1973-en--a08b36bc-6d29-475c-aadb-0f71c59dbc3e.html.

oljeforsyningene til Europa.³⁷⁶ Det var tydelig at medlemmene i De europeiske fellesskapene var villig til å bøye av for press dersom det kunne lette på den pressede energisituasjonen. Samtidig viste amerikanerne liten forståelse for europeiske interesser gjennom deres krasse retorikk overfor Storbritannia og EF-medlemmene i løpet av de neste ukene.³⁷⁷

Under en middag kort tid etter EF-erklæringen gjorde Lord Cromer det klart overfor USAs forsvarsminister James R. Schlesinger, at britisk avhengighet av olje fra Midtøsten var en del av livet og at USA ikke hadde noe å tjene på at deres europeiske allierte ble dratt ned i gjørra både økonomisk og industrielt. Schlesinger var ikke videre begeistret over det den britiske ambassadøren hadde sagt. Den amerikanske forsvarsministeren gjorde det klart overfor Lord Cromer, at i lys av situasjonen i Midtøsten, måtte det amerikanske forsvarsdepartementet vurdere å ta bruk makt overfor de arabiske landene for å gjøre slutt på oljeembargoen. Lord Cromer fant Schlesinger sine bemerkninger urovekkende etter hvert som de vage, men illevarslende, kommentarene til den amerikanske forsvarsministeren ble etterfulgt av amerikansk sabelrasling overfor arabiske oljeprodusenter.³⁷⁸

I motsetning til Storbritannia var ikke USA i nærheten av å være like avhengig av olje som sine europeiske allierte.³⁷⁹ En amerikansk aksjon mot OAPEC-medlemmer kunne sette hele Vestens energiforsyninger i fare, mens USA til en viss del var skjermet på grunn av forsyningsgarantirer fra sjahen av Iran. 21. november 1973 holdt Kissinger en pressekonferanse der han understreket at USA var nødt til å begynne å vurdere mottiltak dersom de arabiske landene fortsatte å bruke oljevåpenet. I etterkant av pressekonferansen foreslo Schlesinger overfor Heath at den britiske regjeringen burde legge planer i tilfelle USA valgte å intervenere militært i Midtøsten.³⁸⁰ Gjennom sin opptreden hadde den amerikanske regjeringen vist mangel på forståelse for den situasjonen den britiske regjeringen befant seg i. Med Oktoberkrigen, oljekrisen og konflikten med NUM i ferd med å eskalere ytterligere befant Heath-regjeringen seg på bristepunktet.

Oljekrisens påvirkning på innenrikspolitikken

En uke forut for den amerikanske sabelraslingen hadde den britiske arbeidsministeren informert statsminister Heath at fristen for en tidlig avstemning om streik for gruvearbeiderne hadde passert, en avstemning som mest sannsynlig ikke ville gitt det nødvendige flertallet for en landsomfattende gruvearbeiderstreik. Ifølge arbeidsministeren ønsket Landsorganisasjonen av gruvearbeidere en

³⁷⁶ Miller, Rory. «Faraway Causes, Immediate Effects.» I *The October 1973 War*, redigert av Asaf Siniver, 158. London: Hurst & Company, 2013.

³⁷⁷ Hughes, «Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arab-Israeli War of 1973», 32.

³⁷⁸ TNA: FCO 73/151, Lord Cromer til Alec Douglas-Home, telegram om USA, Europa og Midtøsten, 15. november 1973

³⁷⁹ Venn, *The Oil Crisis*, 131

³⁸⁰ Hughes, «Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arabi-Israeli War of 1973», 33.

konfrontasjon med regjeringen, og det var ventet at en delvis streik kunne ha like stor virkning som en landsomfattende streik. På grunn av reduksjonen av oljeforsyningene, som bidro til å minske alternativene den hadde foran seg passet enhver form for streik særs dårlig. Samtidig presset Heath på for å sette i gang en pr-kampanje gjennom tv-kanaler og aviser som *The Mirror*, *The Sun* og *Coal News*, for å klargjøre regjeringens standpunkt overfor NUMs medlemmer.³⁸¹ Regjeringen håpet i det lengste på at det ville oppmuntre de moderate elementene i NUM til å stå imot de mer radikale i streikespørsmålet og at organisasjonens trussel om forbud mot overtidssarbeid ville forbli nettopp det, en trussel.³⁸²

Regjeringens anmodning falt likevel for døve ører. 12. november 1973 la fagforeningen ned et forbud mot overtidssarbeid for sine medlemmer. Regjeringen, klok av skade fra streiken året i forveien, hadde lagret 18 millioner tonn med kull i tilfelle en lignende situasjon skulle oppstå igjen, men produksjonskuttene til OAPEC betød at det var en reell frykt for drivstoffmangel gjennom vinteren. De siste forsyningstallene for november og desember brakte ikke med seg noen bedring i sikte for Heath-regjeringen. En ytterligere reduksjon i oljeforsyningen på henholdsvis syv og 14 prosent betød en effektiv reduksjon på 20 prosent av den tilgjengelige energiforsyningen. Regjeringen hadde fortsatt oljereserver som strakk seg til 73 dager, i tillegg hadde regjeringen mottatt forsikringer fra blant annet Saudi-Arabia om at produksjonen ville øke inn mot vinteren da forbruket ble større. Det eksisterte av den grunn et visst sikkerhetsnett dersom energisituasjonen skulle bli prekær, men det var viktig for regjeringen å få på plass en løsning både i Midtøsten-konflikten og med gruvearbeiderne i NUM før situasjonen forverret seg.³⁸³

For den britiske regjeringen var oljekrisen alene håndterbar, men den hadde satt regjeringen i en sårbar posisjon økonomisk overfor NUM og politisk overfor EF, hvor det innad var forskjellige syn på hvordan Midtøsten-konflikten skulle håndteres.³⁸⁴ Etter at også de organiserte arbeiderne på kraftverkene innførte forbud mot overtidssarbeid, ble problemene regjeringen stod ovenfor enda større da en kuldeperiode plutselig slo innover Storbritannia på verst mulig tidspunkt. Regjeringen var nødt til umiddelbart å innføre to-timers strømkutt hvert eneste døgn. Som en følge av forbudet

³⁸¹ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/53/13 Record Type: Conclusion, 1 November 1973, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C9001758> (accessed 26 March 2015).

³⁸² The National Archives Website: Discovery: CAB 128/53/14 Record Type: Conclusion, 8 November 1973, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C9001759> (accessed 26 March 2015).

³⁸³ The National Archives Website: Discovery: CAB 129/173/6 Record Type: Memorandum, 14 November 1973, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C9001567> (accessed 26 March 2015).

³⁸⁴ TNA: CAB 133/432, briefing fra departementet for handel og industri, besøk av den franske presidenten 16. og 17. november, 15. november 1973; TNA: FCO 8/1968, W.F. Mumford til forsvarsdepartementet, energipolitikk overfor Midtøsten, 5. november 1973.

mot overtidsarbeid var det ventet at kullproduksjonen ville falle med 40 prosent i løpet av den første uka.³⁸⁵

13. november 1973 måtte arbeidsminister Robert Carr kunngjøre regjeringens femte unntakstilstand i løpet av Det konservative partiets regjeringstid. Motivasjonen bak unntakstilstanden var å spare energiforsyningene, men det var også håp om at avgjørelsen ville vise velgerne at det var arbeiderne som hadde påført landet denne belastningen.³⁸⁶

For regjeringen var det ikke snakk om å gå vekk fra dens lønns- og prisstyringspolitikk. Det fantes lite rom for forhandlinger med mindre noen kom opp med et forslag som ga Landsorganisasjonen av gruvearbeidere det den ville ha uten å gå vekk fra Heath-regjeringens lønnsstyringspolitikk. Underveis hadde NUM fått støtte fra Storbritannias største fagforeningsorganisasjon *Trades Union Congress*, som styrket dens stilling ytterligere.³⁸⁷

TUC, som var en føderasjon av fagforeninger i England og Wales, representerte flertallet av fagforeningene i Storbritannia, og deres støtte var med på å legitimere NUM sine krav om bedre lønns- og arbeidsvilkår. Statsministerens nærmeste stedfortreder William Armstrong hadde under et møte med TUC sin generalsekretær Len Murray blitt anbefalt å innkalle NUM til nye samtaler så fort som mulig.³⁸⁸

I Armstrongs neste møte samme dag, med styreformannen i kullnemda, Norman Siddall, mottok førstnevnte informasjon fra Siddall om at NUM var villig til å moderere kravene sine. Signalene Siddall hadde fått fra NUM var at de ønsket å komme frem til et kompromiss innenfor regjeringens lønns- og prisstyringspolitikk, men at de ikke kom til å akseptere tilbudet til lønnsnemda med mindre flere av kravene til fagforeningen ble akseptert. Nemda var villig til å vurdere flere av forslagene, men på visse punkter var det lite rom for forhandlinger. Med andre ord eksisterte det et visst handlingsrom for Heath-regjeringen til å finne en løsning på konflikten som var tilfredsstillende for alle parter, men da måtte regjeringen innta en mer pragmatisk holdning. Det var også en risiko for at kravene til NUM ville bli kopiert av andre fagforeninger, noe regjeringen under de daværende økonomiske omstendighetene ikke hadde råd til.³⁸⁹

³⁸⁵ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/53/16 Record Type: Conclusion, 13 November 1973, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C9001761> (accessed 26 March 2015).

³⁸⁶ Ibid.

³⁸⁷ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/53/17 Record Type: Conclusion, 15 November 1973, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C9001762> (accessed 26 March 2015); The National Archives Website: Discovery: CAB 128/53/18 Record Type: Conclusion, 22 November 1973, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C9001763> (accessed 26 March 2015).

³⁸⁸ TNA: PREM 15/1655, C.F. Heron til statsministeren, referat fra samtaler med mr. Lionel Murray, 15. November 1973.

³⁸⁹ TNA: PREM 15/1655, C.F. Heron til statsministeren, referat fra samtaler med mr. Norman Siddall, 15. november 1973.

Under et møte mellom Heaths private sekretær Douglas Hurd og lederen for NUM, Joe Gormley, 23. november 1973 bekreftet sistnevnte det Siddall hadde sagt tidligere om en snarlig løsning på konflikten uten å ødelegge for regjeringens lønns- og prisstyringspolitikk. Det innebar å finne en løsning som var tilfredsstillende for organisasjonens medlemmer uten at lønnsøkningen oversteg 500 pund i året per arbeider. Gormley mente at det kunne ordnes dersom gruvearbeiderne fikk ekstra betalt for tiden de brukte på å gjøre seg klar til å gå ned i gruvene. Gormley ønsket en snarlig løsning. Det var derfor viktig for NUM-lederen å få på plass et tilfredsstillende forslag før kravene om streik ble for høylytte. Regjeringens manglende forståelse av hvordan de moderate elementene i NUM kunne bidra til en løsning på konflikten gikk over hodet til Hurd. Det offentlige presset i etterkant av møtet fra regjeringen om en avblåsning av konflikten bidro bare til å oppmuntre de mer radikale elementene i NUM, samtidig som det gjorde det vanskeligere for de moderate å oppnå støtte for en tilfredsstillende løsning. Regjeringens manglende handlekraft i etterkant tydet på at den avventet situasjonen i vente på at forutsetningene skulle endre seg.³⁹⁰

Til tross for TUC-lederen Len Murray sin insistering på at et nytt møte måtte finne sted innen kort tid, tok det nesten to uker før det skjedde. I mellomtiden hadde posisjonen til mange av gruvearbeiderne hardnet.³⁹¹ Heath åpnet møtet med å si at regjeringen ikke hadde noe uoppgjort med gruvearbeiderne, men at grunnet den økonomiske utviklingen var regjeringen nødt til kontrollere det generelle pris- og lønningsnivået slik at inflasjonen ikke skulle komme ut av kontroll. Sist regjeringen hadde gitt etter for gruvearbeidernes krav hadde andre fagforeninger fulgt etter, slik at det generelle lønnsnivået økte drastisk, advarte Heath. Alternativet til fase tre i lønns og prisstyringspolitikken var ifølge statsministeren anarki, han kom derfor ikke under noen omstendigheter til å akseptere lønnskrav som gikk utenfor dette.³⁹² Heath spurte en av de mer fremtredende medlemmene av NUM, Mick McGahey, hva Landsorganisasjonen av gruvearbeidere egentlig ønsket seg. Svaret var kort og brutalt: Din regjering avgang.³⁹³ Heath hadde håpet at NUM-medlemmene skulle stemme i favør forslaget til lønnsnemda, men det hadde blitt avvist med et overveldende flertall. Heath stadfestet nok en gang at det var uaktuelt for regjeringen å gjøre ett unntak fra fase tre for NUM. Tallene han hadde mottatt fra finansdepartementet gjorde det klart at den foreslåtte avtalen ville sette gruvearbeiderne i en fordelaktig posisjon lønnsmessig sammenlignet med andre industriarbeidere, i motsetning til hva enkelte i NUM hadde påstått. Den

³⁹⁰ TNA: PREM 15/1655, Donald Harker til Douglas Hurd, gruvearbeiderkonflikten, 23. november 1973.

³⁹¹ TNA: PREM 15/1655, W. Armstrong til R. T. Armstrong, samtaler med Murray, 27. november 1973.

³⁹² TNA: PREM 15/1655, Statsministerens åpningstale til NUM, 28. november 1973.

³⁹³ Sandbrook, *State of Emergency*, 580-581.

britiske statsministeren kunne derfor ikke forstå hvorfor de fortsatt var like uvillige til å inngå et kompromiss.³⁹⁴

I all motgangen hadde ikke forbudet mot overtidsjobbing gått så hardt utover kullforsyningene som først fryktet. Det var likevel fortsatt viktig for regjeringen å redusere forbrenningsforbruket slik at energiforsyningene ikke skulle nå et kritisk lavt nivå i februar 1974.³⁹⁵ Den britiske regjeringen var likevel ikke helt fornøyd med den daværende situasjonen, i verste fall håpet den å bruke kullkrisen som en formildende omstendighet overfor OAPEC, for å motta mer olje, slik at den ikke var like sårbar for press fra NUM om bedre lønns- og arbeidsvilkår.³⁹⁶

Regjeringen var usikker på hvordan den skulle angripe den gjeldende situasjonen. Enkelte av partimedlemmene i Det konservative partiet anbefalte Heath å sette i gang et pr-maskineri for å få frem hvor alvorlig situasjonen var i ferd med å bli, for deretter å stå opp mot fagforeningene ved å kunngjøre nyvalg. Andre i partiet foreslo at Heath tok en litt annen tilnærming. Istedenfor konfrontasjon ønsket flertallet en fornuftig og diskret tone, hvor målet var å bli enig med NUM. Et tredje forslag ble også lagt frem, «araberkortet» som noen kalte det.³⁹⁷ Det gikk først og fremst ut på at siden oljekrisen var et enestående tilfelle, var muligens gruvearbeiderne et unntak i regjeringens lønnspolitikk. Det ga Heath en mulighet til å gi etter for lønnskravene uten å tape ansikt, men den britiske statsministeren visste at simpelthen å gi etter for kravene kunne føre til at inflasjonen gikk opp til 20-25 prosent.³⁹⁸

Meningsmålingene viste også at regjeringen muligens ville være i stand til å ri av stormen. Flertallet av velgerne støttet deres standpunkt mot fagforeningene. Men Heath selv bar preg av de pågående krisene som aldri så ut til å ta slutt. Etter tre år med brannslukking var både han og hans nærmeste medarbeidere utslitte. Den tøffe situasjonen gjorde også sitt til at en avgjørelse om hvilken retning regjeringen ville ta i forhold til gruvearbeiderkonflikten lot vente på seg. To av alternativene ville undergrave regjeringens lønns- og prisstyringspolitikk, mens det første alternativet innebar å erklære nyvalg. Heath-regjeringen hadde ventet lenge på makten, og ønsket ikke å risikere sin posisjon dersom det ikke var strengt nødvendig.³⁹⁹

Forbedrede angloamerikanske relasjoner

³⁹⁴ Ibid.

³⁹⁵ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/53/19 Record Type: Conclusion, 29 November 1973, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C9001764> (accessed 26 March 2015).

³⁹⁶ The National Archives Website: Discovery: CAB 129/173/14 Record Type: Memorandum, 3 December 1973, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C9001575> (accessed 26 March 2015).

³⁹⁷ Sandbrook, *State of Emergency*, 581-584.

³⁹⁸ Ibid. 581-584.

³⁹⁹ Ibid. 581-584.

Den daværende innenrikspolitiske situasjonen førte til at Heath ble enda mer frustrert over den rådende situasjonen i Midtøsten. Under en amerikansk korrespondentmiddag 28. november 1973 kritiserte Heath Nixon-administrasjonen for å ha avfeid britiske advarsler om den økte sannsynligheten for et nytt arabisk-israelsk sammenstøt og for Washingtons behandling av sine europeiske meningsfeller gjennom Midtøsten-krisen.⁴⁰⁰ Kommentarene provoserte Kissinger, som hadde planer om et London besøk 11. til 13. desember 1973. Han truet med å kansellere alle avtaler han hadde bortsett fra et møte med staben på den amerikanske ambassaden. Kissingers utbrudd mottok liten sympati i London, hvor tjenestemenn i det britiske utenriksdepartementet kommenterte at Kissinger hadde brukt pressekonferanser og lekkasjer til å kritisere europeerne både gjennom krigen og etter.⁴⁰¹

Douglas-Home prøvde å forbedre den spente situasjonen gjennom et brev til Kissinger 29. november 1973. I brevet skrev Douglas-Home at etter hans tale i Harrogate tre år tidligere hadde Storbritannia hele tiden vært klar på at det ikke kunne bli noe fred i Midtøsten uten israelsk tilbaketrekning fra de okkuperte områdene. Douglas-Home understreket at briteres posisjon under Oktoberkrigen derfor ikke var et resultat av «arabisk utpressing».⁴⁰² Langt fra å være antiamerikansk, så var denne regjeringen ifølge Douglas-Home klar på at USA var den eneste makten som var i stand til å få i stand en overenskomst mellom Israel og landets arabiske fiender. Videre fortsatte han med å si at Storbritannia støttet USA i dets forsøk på å konfrontere Sovjetunionens ekspansjonistiske Midtøsten-politikk, men at USA var forpliktet til å rådføre seg med den britiske regjeringen i fremtiden dersom en krise eller en konfrontasjon var på trappene.⁴⁰³

Da fredssamtalene i Midtøsten brøt sammen var Douglas-Home raskt ute med å skylde på holdningene til de israelske representantene for at samtalene ikke hadde gått som planlagt. Kort tid etterpå hadde også våpenhvilen blitt brutt, og sporadisk skyting hadde funnet sted. Regjeringen fryktet at tilbakeslaget ville sette en stopper for de planlagte fredsforhandlingene 18. desember 1973.⁴⁰⁴ Samtidig hadde det transatlantiske forholdet gradvis bedret seg igjen etter et møte i NATO mellom utenriksministerne i Brussel 10. desember. Kissinger beklaget for at han ikke i tilstrekkelig grad hadde advart om DEFCON 3 alarmen 25. oktober, noe som umiddelbart myknnet opp britene. På grunn av amerikanernes forsøk på å forbedre de angloamerikanske relasjonene, ønsket den britiske regjeringen å gjengjelde tjenesten ved å advare sine europeiske allierte mot å komme med

⁴⁰⁰ TNA: PREM 15/1989, Statsministerens tale til de amerikanske korrespondentene 28.11.1973, 29. november 1973.

⁴⁰¹ TNA: PREM 15/1989, TELNO 3736, Lord Cromer til FCO, 30. november 1973.

⁴⁰² "Possibly you feel we have bent to Arab Blackmail. All I can answer to that is that three years ago I laid down in public speech in considerable detail our ideas on a Middle East settlement", side 2 i TNA: PREM 15/2232, Douglas-Home til Kissinger, telegram annex D, 29. November 1973

⁴⁰³ TNA: PREM 15/2232, Douglas-Home til Kissinger, telegram annex D, 29. November 1973

⁴⁰⁴ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/53/20 Record Type: Conclusion, 4 December 1973, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C9001765> (accessed 26 March 2015).

uttalelser som kunne bidra til unødvendig transatlantisk spenning. Den britiske regjeringen mente at EF var tjent med et vennlig innstilt USA, og at det ville gjøre det lettere for dem selv å bidra til en felles utenrikspolitisk plattform innenfor De europeiske fellesskapene.⁴⁰⁵

Uten å innrømme det offentlig var Kissinger klar over at både han og Nixon hadde ignorert advarselen fra de allierte om en kommende Midtøsten-krig.⁴⁰⁶ Under Kissingers samtaler med Douglas-Home i desember gjorde førstnevnte det klart at USA var klare til å legge press på Israel for å lette på trykket mot Egypts tredje armé og sikre en våpenstillstandsavtale som skilte de to partene i Sinai. Kissinger mente at Israel var nødt til å trekke seg ut av de okkuperte områdene, men han innrømte at det kom til å bli vanskelig. Samtalene med Israels statsminister Golda Meir hadde ifølge Kissinger vært helt umulige, men han var likevel sikker på at israelerne kom til å gi etter til slutt.⁴⁰⁷

Avviket mellom britisk og amerikansk politikk under Midtøsten-konflikten bar preg av Storbritannias avhengighet av oljeforsyninger fra Midtøsten, Heath-regjeringens dreining mot europeisk integrasjon på bekostning av det transatlantiske samarbeidet og skepsis rettet mot USAs Midtøsten-politikk. Den transatlantiske splittelsen over Oktoberkrigen var knyttet til tre hovedspørsmål: nye militære forsyninger til Israel, amerikansk beredskap mot Sovjetunionen og den arabiske oljeembargoen mot Vesten.⁴⁰⁸

Heath-regjeringens respons på Oktoberkrigen og oljekrisen var ikke bare drevet av lokale økonomiske interesser, men også av regjeringens forståelse av vestlige interesser i Midtøsten. Storbritannia klarte å gjenreise et nært og godt forhold til USA uten å gå vekk fra sitt politiske standpunkt i Midtøsten-konflikten. Det var grunnleggende uenigheter mellom de to allierte innenfor diplomatiske økonomiske- og militære problemstillinger, men Washingtons utstrakte hånd til den britiske regjeringen i desember 1973 bekreftet at det spesielle forholdet kunne overleve uten at britene uten videre måtte føle seg forpliktet til å støtte USAs politiske mål i Midtøsten. Selv om forholdet til USA var på bedringens vei, var det likevel slik at det fortsatt var knyttet stor usikkerhet til Storbritannias oljeforsyninger fra Midtøsten.⁴⁰⁹

Siden Egypt og Syria ennå ikke hadde kommet frem til en fredsavtale med Israel, så ikke oljesituasjonen ut til å bedre seg med det første. I løpet av desember 1973 hadde det oppstått en uoffisiell budkrig på olje. Iran hadde for eksempel fått 17 dollar per fat på spotprismarkedet. I lys av

⁴⁰⁵ Hughes, "Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arabi-Israeli War of 1973", 35.

⁴⁰⁶ Ibid. 37.

⁴⁰⁷ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/53/22 Record Type: Conclusion, 13 December 1973, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C9001767> (accessed 26 March 2015).

⁴⁰⁸ Hughes, "Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arabi-Israeli War of 1973", 38-40.

⁴⁰⁹ Ibid. 38-40.

europernes desperate situasjon forsøkte enkelte OPEC-medlemmer å argumentere for en mye høyere oljepris. Blant disse var Iran, som gikk et skritt lenger og la frem et forslag om en spesifikk pris på 11,65 dollar per fat. Det ville gi landene syv dollar i inntekt per fat som ble solgt.⁴¹⁰

Det iranske initiativet kom på et merkelig tidspunkt. Kun noen få dager tidligere hadde sjahen av Iran møtt den britiske næringsministeren Peter Walker, der førstnevnte hadde uttrykt enighet med den britiske næringsministeren om at det ikke var noe poeng i å øke oljeprisene. Inntektene ville uansett bli spist opp av økte importpriser, og en økning i oljeprisen ville bare bidra til å gjøre andre alternative energikilder mer attraktive.⁴¹¹ Irans forslag ble uansett støttet av Kuwait og Irak, der sistnevnte ønsket en enda høyere andel for produksjonslandet på ti dollar per fat. OPECs økonomiske kommisjon argumenterte for at produksjonslandene burde fått 14 dollar per fat, noe som ville sendt den veiledende prisen på olje opp til 23 dollar per fat.⁴¹² Saudi-Arabia var imot prisøkningen, selv om det var den som opprinnelig hadde gått inn for både boikott og produksjonskutt forut for Oktoberkrigen. Ifølge den saudiarabiske ledelsen var ikke de foreslåtte prisforslagene realistiske markedspriser, men et resultat av de unike forutsetningene skapt av oljeembargoen og produksjonskuttene. Saudiaraberne var bekymret for at en ytterligere økning i oljeprisen kunne føre til en økonomisk krise i Vest-Europa og Japan, som ville redusere behovet for olje og skade de oljeeksporterende landene økonomisk. I tillegg ville det gjør det vanskeligere å investere de massive oljeinntektene som var på bok. Saudiaraberne foreslo derfor et kompromiss på åtte dollar per fat, hvorav fem dollar ville gå til produksjonslandet.⁴¹³ Det ble tilslutt nådd en enighet blant flertallet om at det iranske forslaget var det beste, den veiledende prisen skulle være elleve dollar og 65 cent per fat, hvorav produsentene ville motta syv dollar per fat, en prisøkning på 470 prosent i løpet av tolv måneder.⁴¹⁴

Central Intelligence Agency hadde allerede estimert en regning for Vest-Europa på åtte milliarder dollar for prisøkningen i midten av oktober. Den nye prisen doblet regningen. Sjahens fremtredende rolle i prisøkningen satte amerikanerne i en vanskelig posisjon. Iran hadde ikke deltatt i embargoen eller produksjonskuttene og hadde økt den iranske oljeproduksjonen, som forsynte både USA og Israel. I tillegg hadde USA i økende grad sett til Iran som den naturlige arvtageren for rollen som verge for vestlige interesser i Persiabukta etter Storbritannia. Disse faktorene gjorde det vanskelig for amerikanerne å legge press på sjahen til å redusere kravene om økte oljepriser. USAs utenriksminister Kissinger sendte et brev til sjahen i president Nixons navn 29. desember 1973, der

⁴¹⁰ Painter, "Oil and the October War", 184-185.

⁴¹¹ TNA: FCO 8/1969, TELNO 879, Ramsbotham til utenriksdepartementet, Peter Walkers audiens med sjahen angående olje, 30. november 1973.

⁴¹² Painter, "Oil and the October War", 184-185.

⁴¹³ Ibid. 184-185.

⁴¹⁴ Painter, "Oil and the October War", 184-185; Venn, *The Oil Crisis*, 9; Cooper, *The Oil Kings*, 146.

han argumenterte for at nye prisøkninger på olje ville ha en katastrofal virkning på verdensøkonomien og at sjahen var nødt til få OPEC til å revurdere økningen. Sjahen på den andre side, mente at de nye prisene var rettferdige og nektet å vurdere å senke dem.⁴¹⁵

Under et OAPEC møte noen få dager senere kunngjorde de arabiske landene at de kom til å redusere produksjonskuttene fra 25 prosent til 15 prosent fra 1. januar 1974, i tillegg til å avlyse kuttene på fem prosent for januar. Organisasjonen ga også Storbritannia særbehandling på grunn av den landsomfattende gruvearbeiderstreiken som rammet øya, og tillot britene en større oljeforsyning enn hva den hadde fått i september 1973.⁴¹⁶ Etter at nye retningslinjer fra OAPEC hadde blitt kunngjort, fikk britene den oljen de trengte. Irans avgjørelse om å øke produksjonen spilte også en avgjørende rolle her. Problemet var bare at det var for sent. Den britiske regjeringen lå allerede i en uløselig konflikt med fagforeningene knyttet til gruvearbeiderstreiken.⁴¹⁷

Unntakstilstand og tredagersuken

I starten av desember 1973 hadde det kommet en ny hemmelig rapport fra Departementet for handel og industri (DTI). Ifølge rapporten hadde oljeforsyningene falt med 20 prosent og kullproduksjonen med henholdsvis 24, 28 og 30 prosent i løpet av de siste tre ukene siden forbudet mot overtidssarbeid kom i gang. Dersom forbudet fortsatte ut januar 1974, spådde rapporten at fallet i produksjonen kunne nå 40 prosent. Hvis fagforeningene gikk ut i full streik, kunne det bli tomt for kull i løpet av februar. Kort tid etter at regjeringen mottok rapporten, ble det klart at også jernbanearbeiderne hadde tatt ut et forbud mot overtidssarbeid. I løpet av kort tid hadde infrastrukturen knyttet til produksjonen, frakten og fordelingen av Storbritannias energiresurser blitt hardt rammet på samme tid.⁴¹⁸ 6. desember kom det rapporter om at vinterforsyningene var i alvorlig fare. Onsdag 12. desember hadde Storbritannia nådd bristepunktet. Ikke bare var energiforsyningene i fare, men også økonomien var på bristepunktet på grunn av prisøkningen på olje.⁴¹⁹ Den totale belastningen på regjeringen var enorm. Energisituasjonen talte for at den var nødt til å gi etter for kravene til NUM, mens prisøkningen på olje økte risikoen for at inflasjonen kunne løpe løpsk og talte for at regjeringen var nødt til å holde fast på lønns- og prisstyringspolitikken. Heath-regjeringen besluttet derfor at kontroll over den økonomiske situasjonen var viktigere enn å løse energiforsyningsproblemet.⁴²⁰

⁴¹⁵ Painter, "Oil and the October War", 184-185; Venn, *The Oil Crisis*, 9; Cooper, *The Oil Kings*, 146.

⁴¹⁶ Painter, "Oil and the October War", 185-186.

⁴¹⁷ Venn, *The Oil Crisis*, 18, 43.

⁴¹⁸ Sandbrook, *State of Emergency*, 584-586.

⁴¹⁹ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/53/21 Record Type: Conclusion, 12 December 1973, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C9001766> (accessed 26 March 2015).

⁴²⁰ Sandbrook, *State of Emergency*, 589-590.

Under et møte i kabinettet 12. desember 1973 fortalte finansminister Barber sine kolleger at Storbritannia stod overfor sin verste økonomiske krise siden andre verdenskrig. Den eneste måten å holde krisen i sjakk på var å redusere etterspørselen etter varer.⁴²¹ I tilknytning til energisituasjonen hadde kontorer allerede blitt beordret til å holde temperaturen under 17 grader og bruk av flomlys under sportsarrangementer ble forbudt. I tillegg ble både BBC og ITV bedt om å kutte sendingene sine kl. 22:30 på kvelden under ukedagene. Det største sjokket var likevel kunngjøringen til regjeringen om at en tredagers-arbeidsuke kom til å trå i kraft over nyttår.⁴²² Avgjørelsen ble tatt for å begrense virkningen av den prekære energisituasjonen. Ved å legge begrensinger på arbeidstidene og energiforbruket håpet regjeringen at det ville være nok til å være forberedt på det verst mulige scenarioet.⁴²³

17. desember la Barber fram et krisebudsjett for Underhuset. Finansministeren kuttet offentlige utgifter med 1,2 milliarder pund, noe som tilsvarte fire prosent av budsjettet. De som ble hardest rammet var forsvaret, som måtte tåle kutt på 178 millioner pund, og skolesektoren, som ble kuttet med 182 millioner pund. Barbers budsjett var den rake motsetningen til statsbudsjettet året i forveien og gjorde det klart for enhver som måtte være i tvil at det ikke lenger var vekst som var nøkkelen til sosial og økonomisk endring for Heath-regjeringen.⁴²⁴

Etter at kunngjøringen av tredagersuka og det nye budsjettet var et faktum ble det satt av tid til et møte med representanter fra *Trades Union Congress* 19. desember 1973. Under møtet uttrykte lederne for TUC overraskelse og skuffelse overfor regjeringens avgjørelser. Regjeringens beslutning om å innføre en tredagersuke hadde blitt tatt som en konsekvens og reaksjon på oljekrisen og fagforeningenes avgjørelse om å innføre forbud mot overtidarbeid, som til sammen reduserte energibeholdningen til et lite bærekraftig nivå og økte inflasjonsnivået. Ledelsen i TUC på sin side mente at dette var en grov overreaksjon siden forholdene ikke var noe verre enn ved forrige streik. De garanterte at det ville føre til ytterligere misnøye mot regjeringen, som ville bidra til å minske forhandlingsrommet mellom regjeringen og fagforeningene i fremtiden. TUC sin posisjon var at folk flest ikke ville akseptere at avgjørelsen hadde vært nødvendig og at det kun kom til å legge ytterligere press på regjeringen for å få til en enighet med gruvearbeiderne. Fagforeningslederne insisterte på at Heath var nødt til å slakke av litt på hans rigide kontroll over økonomien. TUC-ledelsen mente at dersom regjeringen betalte ekstra for olje, var det ingen grunn til at regjeringen ikke kunne betale ekstra for kull og gruvearbeiderne. Det var uansett ikke noe

⁴²¹ Ibid. 589-590.

⁴²² The National Archives Website: Discovery: CAB 128/53/22 Record Type: Conclusion, 13. December 1973, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C9001767> (accessed 26 March 2015).

⁴²³ Sandbrook, *State of Emergency*, 584-586.

⁴²⁴ Debatt i Underhuset, finansministerens tale til underhuset om tredagersuka, konklusjon, 17. desember 1973, web: <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1973/dec/17/conclusion> (besøkt 26.01.2015).

alternativ for regjeringen siden prognosene for fremtidig energibruk viste at Storbritannia var svært avhengig av oljeforsyningene fra Midtøsten frem til oljevirkksomheten i Nordsjøen var ferdig utviklet. Kullproduksjonen i Storbritannia alene kunne aldri bli stor nok til å dekke den britiske befolkningens økende etterspørsel etter energi.⁴²⁵

Mange var bekymret over utviklingen. Noen av de mest erfarne byråkratene og økonomiske ekspertene mente at det snart var snakk om å innføre en krigsøkonomi. Det innebar rasjonering og en verre resesjon enn hva som fulgte av depresjonen på 1930-tallet.⁴²⁶ For mange gjorde likevel ikke krisestemningen i regjeringen noe inntrykk. Barna fikk masse gaver til jul, og varehusene solgte luksusvarer som aldri før. For Heath-regjeringen var det først og fremst snakk om en økonomisk krise, som etter hvert forvandlet seg til en politisk krise.⁴²⁷

Ved midnatt 31. desember 1973 trådte tredagersuken i kraft. Fabrikker og butikker fikk bare strøm i tre dager, enten mandag til onsdag eller torsdag til lørdag. Små kiosker fikk kun strøm om morgenen eller kvelden, med mindre de ble sett på som viktige for å opprettholde et minstetilbud. En ny meningsmåling visste at 54 prosent skyldte på fagforeningene for problemene Storbritannia befant seg i, mens 40 prosent skyldte på regjeringen. Flertallet i pressen støttet også regjeringen, noe som tydet på at Heath-regjeringen inntil videre hadde folkets tillit.⁴²⁸

Det var en klar indikasjon på at folk flest mente at de daværende problemene ikke var et resultat av regjeringens politikk, men av hendelser utenfor deres kontroll og rekkevidde. Folket hadde tillit til at Heath-regjeringen kunne få Storbritannia ut av uføret. Folkets tillitt kan snu raskt, det var derfor viktig for regjeringen å finne en løsning på problemene før tålmodigheten tok slutt. Heldigvis for regjeringen opplevde Storbritannia en relativt mild vinter etter det innledende kuldesjokket. Temperaturene i januar og februar 1974 var dobbelt så høy som normalen. Spådommen til enkelte om mørklegging og anarkitilstander viste seg å være sterkt overdrevet. Drivstoff-forsyningene varte også mye lenger enn først antatt. Og med det måtte regjeringen forberede seg på anklager om at den hadde overreagert. Statsministeren mente at folk flest burde være lettet over at det verst mulige scenarioet ikke hadde inntruffet, og at anklagene om overreaksjon var urimelige. Det var regjeringens oppgave å forberede seg på det verst mulige.⁴²⁹

Den negative økonomiske virkningen av tredagersuken for den menige mann i gata var også mye mindre enn forventet. Mange bedrifter tilbød arbeiderne sine lengre arbeidsdager over de tre dagene

⁴²⁵ TNA: PREM 15/1844, RIA til statsministeren, referat fra møte mellom statsministeren og representanter for TUC, 19. desember 1973.

⁴²⁶ Sandbrook, *State of Emergency*, 588-589.

⁴²⁷ Ibid. 590-591, 593.

⁴²⁸ Ibid. 595.

⁴²⁹ Ibid. 598.

de fikk arbeide som kompensasjon for den korte arbeidsuka. Gjennomsnittlig ukelønn falt med kun to prosent. Økningen i arbeidsledigheten var også mindre enn forventet, den steg fra 2,1 prosent til 2,4 prosent i perioden fra desember 1973 til februar 1974. Selv om mange firmaer mistet 40 prosent av arbeidstimene ble produksjonen likevel opprettholdt på et nivå på mellom 75 og 80 prosent av normalen, og mot slutten av februar var produksjonen på høyde med hva den hadde vært før tredagersuken. Arbeiderne var villige til å stå på litt ekstra så lenge det var snakk om en midlertidig periode. Samtidig viser tallene at det britiske næringslivet hadde mye å tjene på å øke produktiviteten og effektiviteten.⁴³⁰

Streik og krisevalg

Det statsministeren ikke kunne gjøre noe med var det enorme underskuddet som var i ferd med å hope seg opp på betalingsbalansen. 7. januar 1974 ble det foreslått at regjeringen skulle ta opp et nødlån fra Det internasjonale pengefondet (IMF) pålydende 1500 millioner pund.⁴³¹ Det hadde også dukket opp uventet støtte fra sjahen, som var villig til å bruke to tredjedeler av de nye oljeinntektene på investeringer i Storbritannia.⁴³²

9. januar inviterte USAs president Nixon de største industrinasjonene til et energiseminar i Washington i februar. Initiativet hadde bakgrunn i amerikanske bekymringer for at europeerne og Japan svekket forbrukernes posisjon gjennom å søke bilaterale avtaler med Midtøsten. Amerikanernes offisielle standpunkt var at seminaret ikke hadde til hensikt å ramme OPEC, Nixon foreslo til og med at OPEC-medlemmene skulle møte med forbrukerlandene 90 dager etter at seminaret var over for å fremstå som rimelig. Den klare målsettingen med seminaret var likevel å sette sammen en forbrukergruppe for å forbedre den vestlige forhandlingsposisjonen overfor OPEC. USAs utenriksminister Kissinger håpet også å bruke seminaret til å befeste det amerikanske lederskapet overfor den vestlige alliansen.⁴³³

Samme dag hadde TUC-ledelsen kommet frem til et tilsynelatende fornuftig kompromiss i regjeringens pågående lønnstvist med NUM, men det innebar at regjeringen måtte gå utenfor fase tre i lønns- og prisstyringspolitikken. Forslaget gikk ut på at TUC lovet at dersom regjeringen gikk utenfor fase tre for å bli enige med NUM, ville ikke de andre fagforeningene bruke det som et forhandlingsargument under kommende lønnsoppgjør. Finansminister Barber avsto tilbudet kort tid etterpå. Verken han eller Heath hadde noen tro på at forslaget kom til å fungere og mente at det

⁴³⁰ Ibid. 599.

⁴³¹ TNA: PREM 15/2056, Statsministeren, prognose på betalingsbalansen og vekselskursen for 1974, 7. januar 1974.

⁴³² TNA: PREM 15/2056, Statsministeren, finansministeren, Sir Douglas Allen og guvernøren i sentralbanken, møtereferat, 16. januar 1974.

⁴³³ Painter, "Oil and the October War", 186; TNA: PREM 15/2186, A.A. Acland til Robert Armstrong, Nixon-administrasjonens intensjoner med energiseminaret, 25. januar 1973.

lignet mer på propaganda for å vise hvor rimelig TUC var og hvor urimelig regjeringen opptrådte, ettersom TUC hadde lekket forslaget til pressen kort tid etter møtet.⁴³⁴

Den fastlåste situasjonen førte til at lederne i NUM ble enige om å holde en avstemning blant sine medlemmer om de skulle gå ut i full streik for å tvinge frem en løsning.⁴³⁵ 4. februar 1974 ble det klart at 81 prosent av medlemmene i Landsorganisasjonen av gruvearbeidere hadde stemt for en landsomfattende streik. NUMs avgjørelse ga ikke regjeringen noe valg. 7. februar ba Heath om at parlamentet skulle oppløses og at et nyvalg ville finne sted om tre uker. Valget skulle dreie seg om et viktig spørsmål; hvem bestemmer? Regjeringen eller fagforeningene?⁴³⁶

Uansett hvem som støttet hvem, trodde nesten alle at statsminister Heath kom til å vinne valget. Spenningen var først og fremst knyttet til hvor mange seter Det konservative partiet kunne vinne.⁴³⁷ Til tross for alt snakket om krisevalg i avisene forut for valgkampen, var den følelsen i ferd med å ebbe ut. Den forventede energikrisen lot vente på seg, det milde været hadde fortsatt utover i februar, tredagersuken så ut til å ha den forventede virkningen, og kraftverkene rapporterte at olje- og kullforsyningene var på et tilfredsstillende nivå.⁴³⁸

Mellom 11. og 13. februar 1974 møttes de ledende forbrukernasjonene av olje i Washington til et seminar for å diskutere det videre samarbeidet. De fleste europeiske landene, Storbritannia inkludert, kom frem til at de ønsket en mer uavhengig rolle for Europa. Britene ønsket på samme tid, i motsetning til Frankrike, å unngå å gi amerikanerne inntrykk av at de var imot deres forslag om et tettere samarbeid for å stå imot overdrevne prisøkninger på olje i fremtiden. USAs plan om å samle en koalisjon av vestlige land klare til å redusere OPECs fordelaktige forhandlingsposisjon hadde likevel vært mislykket.⁴³⁹

Til tross for at gruvearbeiderne hadde gått ut i full streik hadde de ikke omringet arbeidsplassene sine og nektet folk inngang, slik som praksisen hadde vært tidligere. Det var heller ingen voldelige konfrontasjoner knyttet til streiken, slik som hadde vært tilfellet to år tidligere. Generelt hadde oppførselen til de streikende vært eksemplarisk, noe som gjorde det vanskeligere for Heath å

⁴³⁴ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/53/26 Record Type: Conclusion, 10. January 1974, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C9118779> (accessed 13. April 2015); The National Archives Website: Discovery: CAB 128/53/27 Record Type: Conclusion, 17. January 1974, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C9118780> (accessed 13. April 2015); The National Archives Website: Discovery: CAB 128/53/28 Record Type: Conclusion, 24. January 1974, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C9118781> (accessed 13. April 2015).

⁴³⁵ The National Archives Website: Discovery: CAB 128/53/28 Record Type: Conclusion, 24. January 1974, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C9118781> (accessed 13. April 2015).

⁴³⁶ Sandbrook, *State of Emergency*, 606-612; The National Archives Website: Discovery: CAB 128/53/32 Record Type Conclusion, 7. February 1974, available at <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C9118785> (accessed 13. April 2015).

⁴³⁷ Sandbrook, *State of Emergency*, 624-627.

⁴³⁸ Ibid. 627, 629-631.

⁴³⁹ Painter, «Oil and the October War», 186.

overbevise velgerne om at fagforeningene bestod av medlemmer som var umulig å forhandle med og som kun ønsket å skape kaos.⁴⁴⁰

Det var heller ikke lenger konflikten med fagforeningene som var øverst på dagsordenen for velgerne, men inflasjonsnivået, som var i ferd med å bli et større problem på grunn av prisøkningen på olje. Den siste konsumprisindeksen 15. februar 1974 gjorde det klart at det generelle prisnivået hadde økt med 20 prosent i løpet av tolv måneder. Det var en pr-katastrofe for Heath, som hadde gått til valg på konflikten med fagforeningene, men som da måtte forberede seg på kritiske spørsmål om regjeringens økonomiske plattform, som hadde vært et salig rot helt siden han ble valgt inn som statsminister 18. juni 1970.⁴⁴¹

21. februar 1974 kom det enda en dårlig nyhet for Heath. Lønnsnemda, som tidligere hadde forhandlet med fagforeningene på vegne av regjeringen, la frem en undersøkelse som stadfestet at gruvearbeiderne sin lønn i gjennomsnitt var åtte prosent lavere enn vanlige industriarbeideres i motsetning til hva statsministeren hadde påstått et par måneder tidligere. Dette til tross for at gruvearbeidernes arbeidsforhold var mye tøffere. Rapporten styrket NUM sitt krav om høyere lønninger for sine medlemmer, og mange innad i Det konservative partiet følte at valglykken var i ferd med å snu.⁴⁴²

25. februar kom de siste handelstallene fra Departementet for handel og industri. Storbritannia hadde et eksportunderskudd på 383 millioner pund. Det enorme underskuddet var på grunn av økende oljepriser, som hadde trådt i kraft i januar, og OPEC og OAPEC sin pris- og sanksjonspolitikk månedene forut.⁴⁴³ Til liten nytte forsøkte Heath å overbevise velgerne om at den seneste utviklingen bare bekreftet det han selv hadde sagt om alvoret i situasjonen Storbritannia befant seg i og at de var nødt til å gjenvelge regjeringen, slik at han kunne tvinge gjennom en løsning på konflikten med fagforeningene og gjennomføre de nødvendige tiltakene for å få økonomien på rett kjøl igjen.⁴⁴⁴

Valgdagsoverskriftene var likevel lystig lesning for regjeringen. De fleste avisene spådde en relativt komfortabel seier for Det konservative partiet. Ingen nevnte det faktum at valgmålingene de siste dagene forut for valgdagen hadde vist en minkende ledelse for gjenvalget av Heath-regjeringen. Stemningen innad i partiet var også positiv, fokuset lå på hvor stor seieren kom til å bli. Valgurnene stengte klokken ti på kvelden, og som ved valget i 1970 ble alle spådommer gjort til skam. Noen

⁴⁴⁰ Sandbrook, *State of Emergency*, 629-631.

⁴⁴¹ Ibid. 628.

⁴⁴² Ibid. 628.

⁴⁴³ Ibid. 632.

⁴⁴⁴ Ibid. 631-632.

dager etter valget sendte Heath inn sin avskjedssøknad til dronningen. Folket hadde talt, og folket ønsket ikke lenger Heath og hans regjering.⁴⁴⁵

⁴⁴⁵ Ibid. 637-641.

Kapittel 6: Konklusjon – Bristende forutsetninger og konsekvenser

Jeg har skrevet om utviklingen i britisk regjeringsspolitikk innenfor den økonomiske og industrielle sektoren, samt utviklingen i Midtøsten, fra juni 1970 til mars 1974. Jeg har forsøkt å svare på en hovedproblemstilling:

Hvorfor fikk oljekrisen høsten 1973 så store konsekvenser for den britiske regjeringen, selv om den var på OAPECs liste over foretrukne land å eksportere olje til?

Og to andre beslektede spørsmål knyttet til Det konservative partiets regjeringsspolitikk:

Hvorfor vokste regjeringens konflikt med Landsorganisasjonen av gruvearbeidere til uante proporsjoner?

Hvilke konsekvenser hadde britisk Midtøsten-politikk for den innenrikspolitiske situasjonen og forholdet til USA?

Bristende forutsetninger

Konsekvensene av Heath-regjeringens politikk var på alle måter et resultat av bristende forutsetninger. Den politiske situasjonen under Heath-regjeringen ble påvirket av globale prosesser utenfor regjeringens kontroll, som for eksempel kollapsen av Bretton Woods-systemet, Oktoberkrigen og oljekrisen. Regjeringens politikk var heller ikke ufeilbarlig, blant de mest utslagsgivende og feilslåtte regjeringstiltakene var *The Industrial Relations Act* i 1971 og Barber-boomen fra 1972.

Fagforeningene og Heath-regjeringen hadde helt forskjellige syn på hva som var tilfredsstillende lønns- og arbeidsvilkår. Fremgangsmåten til regjeringen overfor fagforeningene ved innføringen av *The Industrial Relations Act* i 1971 bidro ytterligere til å øke spenningen. Regjeringens forutsetning for suksess med industripolitikken var at både arbeidsgivere og arbeidstakere var åpne for reform, men regjeringen møtte svært innbitt motstand fra sistnevnte. Regjeringens manglende evne til å rådføre seg med fagforeningene ved innføringen av *The Industrial Relations Act*, var den viktigste årsaken til den gapende avstanden mellom hva fagforeningen og regjeringen ønsket av hverandre. Det dårlige samarbeidsklimaet gjorde hvert eneste lønnsoppgjør til et potensielt minefelt for regjeringen.

På grunn av avgjørelsen til den amerikanske presidenten Richard Nixon i august 1971 om å suspendere den faste vekslingskursen for dollar mot gull, som ledet til at Bretton Woods-systemet kollapset i februar 1973, måtte Heath-regjeringen også takle uforutsette økonomiske problemer. Systemet fikk store problemer med mangel på likviditet på grunn av avhengigheten av fast pris på

gull for å måle verdien av valutaene, upresise justeringer av vekslingskursene og den dalende tiltroen til systemet i seg selv. Kollapsen førte til verdensomspennende inflasjon, som også hadde innvirkning på Storbritannias økonomiske utsikter. Den høye inflasjonen bidro til økte varepriser, verdifall på det britiske pundet, økt arbeidsledighet og underskudd på det britiske statsbudsjettet.

Etter problemene med å finne en tilfredsstillende vekslingskurs for pundet etter starten på sammenbruddet av Bretton Woods-systemet hadde gruvearbeidernes reelle lønn blitt redusert av den påfølgende inflasjonen. Det førte til uenigheter mellom fagforeningene og regjeringen over hva som konstituerte gode lønnsvilkår i forhold til den daværende økonomiske situasjonen. Denne prosessen kulminerte i gruvestreiken, som varte fra januar 1972 til februar 1972. Streiken ga NUM sine medlemmer en gjennomsnittlig lønnsøkning på mellom 17 og 24 prosent, som var mye høyere enn hva regjeringen hadde ønsket seg. Siden ingen av partene underveis i konflikten hadde vist noen vilje til å være pragmatiske eller moderate nok, førte ikke lønnsoppgjøret etter streiken til en varig løsning.

Heath-regjeringen måtte i tillegg til å håndtere streiker, forsøke å gjøre industrien mer konkurransedyktig, produktiv og lønnsom. Heller ikke her lyktes regjeringen i noen særlig grad. Under Det konservative partiets regjering ble haugevis av bedrifter etter hvert satt under statlig styring samtidig som motsetningene mellom fagforeningene og staten ble større. For regjeringen var det viktigere å holde arbeidsledigheten lav, enn å øke produktiviteten og lønnsomheten. Blant annet besluttet regjeringen å redde skipsverftet på Upper Clyde i Glasgow fra konkurs i mars 1972 kort tid etter gruvearbeiderstreiken, selv om bedriften ikke lenger var konkurransedyktig. Beslutningen reddet tusenvis av arbeidsplasser, samtidig som det la en enda større byrde på den anstrengte økonomiske situasjonen Storbritannia befant seg i.

Heath-regjeringen hadde i løpet av de første to og et halvt årene ved makten forsøkt å omstille Storbritannia mot en mer markedsøkonomisk politikk. Politikken hadde oppmuntret til økt konkurranse og deregulering av den økonomiske sektoren. På grunn av utviklingen i verdensøkonomien med avviklingen av Bretton Woods-systemet og innenrikspolitiske forhold, som økende arbeidsledighet, inflasjon og store underskudd på statsbudsjettet, så regjeringen i løpet av våren 1972 seg nødt til å gå tilbake til et økonomisk rammeverk som innebar mer statlig styring over økonomien. Heath-regjeringen satte i gang en rekke dristige tiltak i et forsøk på å stimulere økonomien. Dette inkluderte kutt i renter og skatter, lønns- og prisstyring, deregulering av banksystemet og økte offentlige utgifter.

Barber-boomen var et slikt tiltak. Navnet stammet fra den britiske finansministeren Anthony Barbers statsbudsjett våren 1972. Budsjettet hadde som mål å oppnå en vekst i økonomien på ti prosent over en periode på to år ved å sprøyte penger inn i sektorer som slet med lav vekst og

produktivitet, samt gi de finansielle institusjonene friere tøyler. Virkningen av budsjettet var i starten som forventet, men etter hvert kom veksten ut av kontroll, og falt tilslutt sammen i et mylder av boligkrakk samt priser og lønninger som var i ferd med å løpe løpsk.

Med bakgrunn i Barber-boomen ble verdien av lønnsøkningene som fagforeningene hadde kjempet seg til, redusert ytterligere. Hyppige økninger på konsumprisindeksen førte til at en høyere prosentandel av lønningene gikk med til innkjøp av varer enn før. Regjeringen så ingen annen utvei enn å innføre lønns- og prisstyringsverktøy for å stagge utviklingen høsten 1972. Regjeringstiltaket fastsatte begrensinger på lønnsøkninger og varepriser, som varte ut regjeringsperioden og som var delt opp i tre faser. Et vedvarende element ved denne politikken var at lønnsøkningene ikke kunne være høyere enn ett visst prosent, en viss sum i uka eller en viss årlig sum med mindre inflasjonen økte over et maksnivå satt av regjeringen.

Politikken fungerte tilfredsstillende en god periode, men med utbruddet av Oktoberkrigen og oljekrisen høsten 1973 tok inflasjonen enda et byks. Fagforeningen knyttet til gruvearbeiderne så med misnøye på at alt de hadde jobbet så hardt for å oppnå ved den store gruvestreiken i begynnelsen av 1972 var i ferd med å bli spist opp av den synkende kursen på det britiske pundet og de økende vareprisene. Landsorganisasjonen av gruvearbeidere ønsket derfor en ny stor lønnsøkning under lønnsoppgjøret høsten 1973.

Da oljekrisen inntraff, økte inflasjonen og bidro til at regjeringens lønns- og prisstyringsmekanismer ga store lønnsøkninger for å motvirke prisøkningen. Denne utviklingen satt regjeringens økonomiske plattform i fare, noe som passet dårlig til NUMs høye lønnskrav.

Statsminister Heath så derfor ingen annen mulighet enn å stå hardt mot hardt i gruvearbeiderkonflikten. Regjeringen fryktet at det å gi etter for fagforeningen sitt krav ville føre til liknende krav fra andre fagforeninger. Den pressede økonomiske situasjonen trengte regjeringen opp i et hjørne. I oktober 1973 befant Heath-regjeringen seg i en posisjon hvor den ikke hadde råd til å imøtekomme NUMs krav, samtidig som den var sterkt avhengig av kullforsyningene som disse arbeiderne produserte etter at oljesanksjonene fra OAPEC trådte i kraft.

Oljekrisen var den utløsende faktoren som gjorde at konflikten med NUM blåste opp til uante proporsjoner, og gjorde det mulig for fagforeningen å kreve det de mente å ha rett på. For regjeringen betød det at de ikke hadde råd til å gi etter for kravene til fagforeningene. Den økonomiske politikken til Heath-regjeringen var helt avhengig av at lønnsøkningene ikke oversteg terskelen som var satt innenfor nivå tre i lønns- og prisstyringspolitikken. Innenfor nivå tre var det en prisøkningsterskel på syv prosent knyttet til den forventede prisindeksen for oktober 1973.

Dersom terskelen ble brutt fikk alle arbeidere en lønnsøkning på 40 pence i uka for hver prosent prisnivået steg med over denne terskelen. Det var for at lønningene skulle stige i takt med

prisøkningene. Regjeringen hadde håpet at inflasjonen ikke ville stige med så mye at prisøkningsterskelen på syv prosent ble brutt og at fagforeningene ikke ville be om store lønnsøkninger på grunn av sikkerhetsnettet denne terskelklausulen ga. Det viste seg fort at prisene økte med langt mer enn syv prosent. Det utløste lønnsøkninger over hele linja, som igjen førte til at prisene økte enda mer, samtidig som NUM ikke ga etter for presset fra regjeringen. Det var en ond sirkel regjeringen ikke klarte å komme seg ut av.

Oljekrisen

Såkalte «kriser» eller «sjokk» springer sjeldent ut av ingenting, men er et resultat av langvarige prosesser, som kulminerer når en av partene har fått nok og ønsker et oppgjør. Det var også tilfellet med oljekrisen. Oljekrisen var for den britiske regjeringens del heller ikke én krise, men en sammenblanding av fire forskjellige kriser som inntraff på omtrent samme tid. Den første krisen var en uavhengig avgjørelse tatt av de største oljeprodusentene gjennom OPEC i september 1973 om å øke prisen på olje. Den andre krisen var utbruddet av Oktoberkrigen mellom Egypt, Syria og Israel. Den tredje krisen var at de arabiske landene gjennom OAPEC innførte en oljeboikott mot utvalgte nasjoner fra 20. oktober 1973. I tillegg innførte organisasjonen kutt i produksjonen i et forsøk på å få vestlige land til å legge press på USA til å moderere sin støtte til Israel. En fjerde uavhengig krise var konflikten mellom Heath-regjeringen og Landsorganisasjonen av gruvearbeidere over lønns- og arbeidsvilkår fra høsten 1973 frem til mars 1974.

Situasjonen i Midtøsten påvirket regjeringens politikk til en viss grad. Samtidig førte det ikke til en justering av Midtøsten-politikken. Storbritannias forhold til Israel hadde ikke vært spesielt nært på en god stund, og britene hadde under Heath-regjeringen bygget opp et godt forhold til de arabiske landene. En politikk som var motivert av oljen som disse forsynte britene med. Etter at Egypts president Gamal Abdel Nasser døde i 1970 og Anwar Sadat tok over, ble også forholdet mellom Egypt og Storbritannia langt bedre. Frem til høsten 1973 påvirket ikke situasjonen i Midtøsten regjeringens politikk i nevneverdig grad. Det skulle endre seg etter utbruddet av Oktoberkrigen og den påfølgende oljekrisen. Den britiske responsen til Oktoberkrigen var først og fremst motivert av landets politiske og økonomiske interesser i Midtøsten, som bestod av sikkerheten til oljeforsyningene og forholdet til USA og De europeiske fellesskapene. Britenes reaksjon var også preget av avgjørelsen i 1971 om å trekke seg ut øst for Suez, som innebar at britenes eneste mulighet for å opprettholde sine interesser under Oktoberkrigen og oljekrisen var å ta i bruk ikke-militære metoder, siden de ikke lenger hadde noen militær tilstedeværelse i Midtøsten.

Det angloamerikanske forholdet

Den første antydning til spenning mellom USA og Storbritannia forut for Oktoberkrigen kom våren 1973, da den amerikanske presidentens nærmeste sikkerhetsrådgiver Henry Kissinger la frem sin erklæring om *Year of Europe*. Tiltaket gikk ut på at det skulle opprettes et nytt transatlantisk samarbeid mellom USA, Canada, Japan, Storbritannia og Vest-Europa som skulle omhandle økonomisk samarbeid, en redusering av det amerikanske ansvaret for forsvarsstyrker i Europa og økt europeisk deltakelse i avspenningsprosessen mellom USA og Sovjetunionen. Den britiske regjeringen var usikker på hvordan den skulle stille seg til Kissingers *Year of Europe*-initiativ. Som et ferskt medlem av De europeiske fellesskapene i 1973, avventet den britiske regjeringen sin respons til den hadde fått klargjort Frankrike og resten av EF-medlemmenes holdning til forslaget. Det var da også Frankrikes kjølige respons som bidro til at britene var lite villige til å gå i bresjen for Kissingers initiativ, noe som la en demper på det nære forholdet mellom USA og Storbritannia forut for Oktoberkrigen i 1973.

Oktoberkrigen førte til en brist i forholdet mellom Storbritannia og USA, som allerede var sårbart etter Kissingers initiativ. Krigen var også forutsetningen for Organisasjonen av arabiske oljeeksporterende land sin avgjørelse om å innføre sanksjoner mot Vesten. Oljekrisen førte samtidig til en ekstrem prisøkning på olje på grunn av at Organisasjonen av oljeeksporterende land krevde en høyere pris på oljen de produserte, som en reaksjon på inflasjonen forårsaket av kollapsen til Bretton Woods-systemet, som igjen førte til enorme budsjettunderskudd samtidig som tilgangen på olje hadde blitt redusert.

Year of Europe-initiativet, Oktoberkrigen og oljekrisen førte til en midlertidig nedkjøling i forholdet til USA, som hadde andre strategiske interesser i Midtøsten og Europa enn Storbritannia. Det anstrengte forholdet mellom USA og Storbritannia høsten 1973 stammet fra de to nasjonenes vidt forskjellige prioriteringer. USAs foretrukne valg var å støtte Israel, britenes var å sikre oljeforsyningene. Disse to interessene var ikke forenlige med hverandre etter hvert som Midtøsten-konflikten spisset seg til. Sikkerheten til oljeforsyningene ble foretrukket framfor å bevare det nære forholdet til USA. Det var en pille den britiske regjeringen var villige til å svelge. Tidligere erfaring tydet på at USA hadde forståelse for britiske prioriteringer og at uenigheter på et område ikke trengte å bety et svekket forhold totalt sett. Regjeringen kom frem til at det var andre områder som var viktigere for det angloamerikanske forholdet, som for eksempel NATO-samarbeidet. Likevel bidro USAs utenriksminister Henry Kissingers krasse retorikk mot Vest-Europa, og spesielt Storbritannia under Oktoberkrigen, til å forsure stemningen.

Kissingers misnøye med den britiske regjeringen hadde bakgrunn i sistnevntes behov for å sikre OAPEC-medlemmenes velvilje. Dette behovet resulterte i at britene nektet amerikanerne å bruke

britiske baser på Kypros som mellomstasjon for etterforsyninger til Israel, nektet å forsyne Israel med reservedeler til våpen israelerne allerede hadde kjøpt og nektet å fronte den amerikansk-sovjetisk støttede våpenhvile-resolusjonen i FNs sikkerhetsråd 13. oktober 1973. Amerikanernes manglende forståelse for Storbritannias sikkerhetspolitiske interesser gjorde også sitt til at den britiske regjeringen hadde liten interesse av å se hendelsene fra et amerikansk synspunkt. Det kjølige forholdet mellom USA og Storbritannia kulminerte da USA valgte å heve farenivået på den amerikanske beredskapsskalaen til DEFCON 3 25. oktober 1973, som var det nest høyeste farenivået som kunne bli iverksatt uten at det førte til krig. Det ble gjort uten at Heath-regjeringen følte seg tilstrekkelig informert. Amerikanerne forstod etter hvert at de hadde gått for langt og jobbet hardt for å bedre forholdet fra årsskiftet 1973/1974. Den britiske regjeringen hadde små problemer med å akseptere den amerikanske tilnærmingen, det var tross alt Storbritannia som hadde mest å tjene på et nært og godt forhold mellom de to på grunn av amerikanernes innflytelse i Midtøsten og den voldsomme etterretningsstrømmen britene mottok fra USAs sikkerhetstjenester.

Konsekvenser av britisk Midtøsten-politikk

Utbruddet av Oktoberkrigen og oljekrisen bidro til at Heath-regjeringen forsterket fokuset på at Midtøsten-politikken måtte tjene innenrikspolitiske interesser, selv om det gikk utover forholdet til USA. Den britiske regjeringen manglet likevel innflytelsen som skulle til for å gjøre energisituasjonen mer overkommelig. Storbritannia brukte stille diplomati i et forsøk på å fremstå så vennlige som mulig overfor de arabiske oljeproduserende landene. Motivasjonen bak en slik politikk var å sikre at de ble foretrukket og gitt lettelser i forhold til hva gjaldt oljesanksjonene innført av OAPEC. Det markerte ikke en endring i britisk Midtøsten-politikk, men førte til en intensivering av denne politikken, som var motivert av den rådende situasjonen i Midtøsten.

Storbritannias Midtøsten-politikk førte til at britene havnet på OAPECs liste over foretrukne land som ikke skulle lide nød på grunn av sistnevntes produksjonskutt. Til tross for dette fikk ikke den britiske regjeringen noen nevneverdig fordel av denne statusen. Årsaken til det var at oljeselskapene som omfordelte oljen også var eid av andre europeiske nasjoner som ikke hadde blitt satt på den foretrukne listen. Det betydde at oljeselskapene måtte fordele oljen slik at ingen av selskapenes eiere led unødvendig. Flertallet av disse statlige eierne var også medlem av EF, dermed gikk mye av oljen som var tiltenkt britene til andre land som i utgangspunktet måtte tåle større produksjonskutt. Britenes medlemskap i De europeiske fellesskapene betydde også at de ikke kunne legge press på disse landene, siden det ville føre til skarpe reaksjoner fra EF og stille spørsmålstegn ved britenes intensjoner om medlemskap i organisasjonen. Dette var en risiko regjeringen ikke var villig til å ta.

Det var også en av grunnene til at Heath-regjeringen spilte en fremtredende rolle i EFs November-erklæring 6. november 1973. November-erklæringen uttrykte støtte til at hver av statene hadde en rett til å leve fredfullt innenfor sikre og anerkjente grenser, noe som impliserte en akseptering av Israels rett til å eksistere. Det mest oppsiktsvekkende ved erklæringen var likevel et eksplisitt utsagn om at en varig fred i Midtøsten kun ville finne sted dersom de legitime rettighetene til palestinerne ble tatt med i betraktningen. Den understreket også betydningen av at Israel avsluttet den territorielle okkupasjonen av områdene den hadde ervervet seg under Seksdagerskrigen i 1967. Erklæringen var et klart tegn på Storbritannias avhengighet av oljeforsyninger fra Midtøsten og forpliktelsen til europeisk integrasjon på bekostning av det angloamerikanske forholdet. Den britiske regjeringen følte at deres europeiske allierte hadde mer til felles med utfordringene den møtte knyttet til energisituasjonen i motsetning til USA, som hadde vanskeliggjort situasjonen for Storbritannia i Midtøsten under og etter Oktoberkrigen.

Bildet av et Storbritannia i energikrise må uansett modereres noe. Storbritannias oljeforbruk falt med elleve prosent fra april 1973 til april 1974. Selv om produksjonskuttene drastisk reduserte tilgangen på olje, slik at den arabiske oljeproduksjonen i november 1973 var rundt fem millioner fat lavere per dag enn i september 1973, var virkningen av kuttene knapt synlig på slutten av statsminister Heaths regjeringstid. En mild vinter, rasjonering av oljebruken og en pågående resesjon bidro til det. Fra desember 1973 og utover steg produksjonen igjen, frem til oljeembargoen ble avsluttet i mars 1974. Det var mye takket være at de arabiske landene unnlot å innføre produksjonskuttene på fem prosent hver måned fra november 1973, slik de opprinnelig hadde truet med.

Under konflikten med kullgruvearbeiderne lettet i tillegg OAPEC på sanksjonene mot Storbritannia. Blant annet mottok regjeringen en million tonn olje ekstra fra desember til februar. Oljekrisen i seg selv var ikke nok til å velte Heath-regjeringen, men var forutsetningen for at tilgangen på kull ble mer verdifullt som et forhandlingsverktøy for NUM, noe som ga Landsorganisasjonen av gruvearbeidere en enestående forhandlingsplattform. Konflikten med NUM, som eskalerte fra november 1973 og utover, samt den vanskelige økonomiske situasjonen som regjeringen ikke klarte å håndtere på grunn av prisøkningen på olje, var hovedårsakene til at Heath-regjeringen ikke hadde de nødvendige forutsetningene for å bli gjenvalgt.

Heath-regjeringen satt i nesten fire år. Regjeringen hadde blitt valgt inn på en valgplattform som lovet modernisering av økonomien og industrien. Likevel hadde arbeidsledigheten nådd en million for første gang siden den økonomiske depresjonen på 1930-tallet, og Storbritannia hadde fått økenavnet Europas syke mann på grunn av forfatningen den britiske industrien befant seg i. Inflasjonen og budsjettunderskuddene var uhåndterlige, samtidig som regjeringen stadig måtte

redde nederlagsdømte firmaer til tross for valgløftet om å gjøre det motsatte. Regjeringens visjon om et mer homogent Storbritannia virket mislykket på grunn av de uløselige uenighetene med fagforeningene. Likevel var perioden også preget av økt levestandard, mer fritid, og bedre privatøkonomi for individet.

Da Heath-regjeringen ble valgt i 1970 var det få som spådde en kollaps i det globale finansielle systemet, oljekrise og at inflasjon skulle bli et verdensomspennende problem. Heath-regjeringen var likevel fremsynt da den mente at briteres økonomiske fremtid lå innenfor europeisk samarbeid, at Storbritannias industrielle relasjoner var moden for modernisering og at britisk industri var nødt til å tilpasse seg de nye forutsetningene med økt konkurranse fra lavkostland på det globale markedet. Regjeringen forutså de største utfordringene Storbritannia sto overfor, men manglet de rette verktøyene til å gjøre jobben. Heath-regjeringens feilslåtte økonomiske og industrielle politikk var de to største bidragsyterne til at oljekrisen hadde en svært ødeleggende virkning på dens regjeringsperiode.

Vedlegg A – Relevante aktører, begreper og forkortelser

Aktører

Armstrong, William: Britisk embetsmann med stor innflytelse over Heath-regjeringen, ble ofte referert til som «Deputy Prime Minister».

Assad, Hafez-al: Syrisk statsmann, politiker og general, som var Syrias president fra 1971 til 2000. (statsminister fra 1970 til 1971)

Barber, Anthony: Det konservative partiets finansminister under Heath-regjeringen etter Iain Macleods dødsfall sommeren 1970.

Brandt, Willy: Tysk statsmann og politiker, leder av det sosial-demokratiske partiet (SPD) i Tyskland fra 1964 til 1987 og tysk kansler for Vest-Tyskland fra 1969 til 1974.

Bresjnev, Leonid: Generalsekretær i det sovjetiske kommunistpartiet fra 1964 til 1982.

Carr, Robert: Det konservative partiets arbeidsminister fra 1970 til 1972 og innenriksminister fra 1972 til 1974.

Carradon, Lord: Diplomat som administrerte de britiske koloniene, og som så over flyttingen av makten fra Storbritannia til koloniene, var også Storbritannias representant i FN.

Carrington, Peter: Det konservative partiets forsvarsminister fra 1970 til 1974.

Cromer, Lord: Britenes ambassadør til USA under Heath-regjeringen.

Dobrynin, Anatoly: Den sovjetiske ambassadøren til USA fra 1962 til 1986.

Drake, Eric: Direktør i British Petroelum (BP).

Eban, Abba: Israels utenriksminister under Golda Meirs regjering.

Eden, Anthony: Britisk statsminister fra 1955 til 1957.

Eisenhower, Dwight D: USAs president fra 1953 til 1961

Faisal bin Abdulaziz Al Saud: Saudi-Arabias konge fra 1964 til 1975.

Gaddadi, Muamar Al: Libyas leder fra 1969 til 2011.

Gormley, Joe: Lederen i landsorganisasjonen av gruvearbeidere (NUM) under Heath-regjeringen.

Heath, Edward: Storbritannias statsminister fra 1970 til 1974.

Douglas-Home, Alec: Storbritannias statsminister fra 1963 til 1964, utenriksminister fra 1970 til 1974.

Hussein bin Talal: Jordans konge fra 1935 til 1999.

Jalloud, Abdessalam: Libyas statsminister fra 1972 til 1977.

Jarring, Gunnar: FNs spesialutsending i Midtøsten-konflikten fra 1967 til 1973.

Jobert, Michel: Den franske presidentens stabssjef fra 1969 til 1973 og Frankrikes utenriksminister fra 1973 til 1974.

Keynes, John Maynard: Britisk økonom, hvis ideer hadde sterk innflytelse på teorien og praksisen som ble brukt innenfor det makroøkonomiske perspektivet.

Kosygin, Aleksej: Sovjet-russisk statsmann under den kalde krigen, første-sekretær under Breshnev.

Macleod, Iain: Storbritannias finansminister de første månedene av Heath-regjeringen, døde av hjerteinfarkt sommeren 1970.

Maudling, Reginald: Storbritannias innenriksminister fra 1970 til 1972.

McFaedzan, Frank: Direktør i Shell under Heath-regjeringen.

Meir, Golda: Israels statsminister under Heath-regjeringen.

Murray, Len: Generalsekretær i fagforeningskongressen (TUC).

Nasser, Gamal Abdel: Egypts president fra 1952 til 1970.

Kissinger, Henry: Nixons nærmeste rådgiver og senere utenriksminister under Richard Nixon.

Nixon, Richard: USAs president fra 1969 til 1974.

Pavlati, Sjah Mohammed Reza: Sjaken av Iran fra 1941 til 1979.

Parsons, Anthony: Undersekretær i det britiske utenriksdepartementet, ansvarlig for Midtøsten-avdelingen.

Pompidou, Georges: Frankrikes president under Heath-regjeringen.

Rogers, William: USAs utenriksminister fra 1969 til 1973.

Rothschild, Lord: Leder for Central Policy Review Staff under Heath-regjeringen, en tenketank som rådførte regjeringen angående deres energipolitikk.

Sadat, Anwar: Egypts president fra 1970 til 1981.

Scargill, Arthur: Britisk politiker og fagforeningsaktivist, var en viktig person under organiseringen av NUM-streiken, som var med på å felle Heath-regjeringen høsten 1973.

Schlesinger, James R.: Forsvarsminister under Nixon-administrasjonen fra 1973 til 1975.

Siddal, Norman: Medlem av kullnemda under Heath-regjeringen.

Walker, Peter: Storbritannias industriminister fra 1972 til 1974.

Whitelaw, William: Det konservative partiets leder i Underhuset fra 1970 til 1972 og arbeidsminister fra 1973 til 1974.

Wilberforce, Lord: Jurist og dommer, bidro med løsninger under lønnsoppgjørene med fagforeningene.

Wilson, Harold: Leder for Labour-partiet, statsminister både før og etter Heath-regjeringne.

Begreper og forkortelser

Bretton Woods-systemet: Kommersielt og finansielt samvirke mellom verdens ledende industriland.

CIA: Central Intelligence Agency.

EF: De europeiske fellesskapene, bestod av Det europeiske kull- og stålfellesskapet, Det europeiske økonomiske fellesskap, Det europeiske atomenergifellesskapet.

FN: De forente nasjoner

FAE: De forente arabiske emirater

DEFCON: Defence readiness condition.

Den kalde krigen: rivaliseringen som utviklet seg etter andre verdenskrig mellom gruppene av nasjoner som praktiserte ulike ideologier og politiske systemer. USA mot Sovjetunionen.

Detente: Henviser til nedrustningsprosessen mellom Sovjetunionen og USA.

NENAD: Midtøsten-avdelingen i utenriksdepartementet.

NSC: National Security Council.

NUM: National Union of Mineworkers, den norske betegnelsen Landsorganisasjonen av gruvearbeidere blir brukt gjennom oppgaven dersom forkortelsen ikke er tatt i bruk.

CBI: Confederation of British Industry. Den norske betegnelsen er Konføderasjonen av britisk industri.

Oljekrisen: Krise som utviklet seg fra oktober 1973 gjennom OPECs prisøkning og OAPECs oljesanksjoner. Satte Vest-Europas forsyningstilgang i fare.

Oktoberkrigen: Krig mellom Israel, Egypt og Syria som brøt ut 6. oktober 1973.

OAPEC: Organisasjonen av arabiske oljeeksporterende land:

OPEC: Organisasjonen av oljeeksporterende land:

Seksdagerskrigen: Krig mellom Israel og Egypt som brøt ut i 1967.

Skytteldiplomati: Megling gjennom å reise mellom hver av partene for å finne ut hva de krever av hverandre uten at de stridene partene møtes.

Stille diplomati: Diplomati bak lukkede dører, utenfor offisielle kanaler.

Suez-krisen: Krise som refererer til Nassers nasjonalisering av Suez-kanalen i 1957 og påfølgende invasjon fra Storbritannia, Frankrike og Israel.

Teheran-avtalen: Avtale om betingelser knyttet til prisen og fordelingen av fortjenesten knyttet til oljeproduksjonen mellom Golf-statene og oljeselskapene.

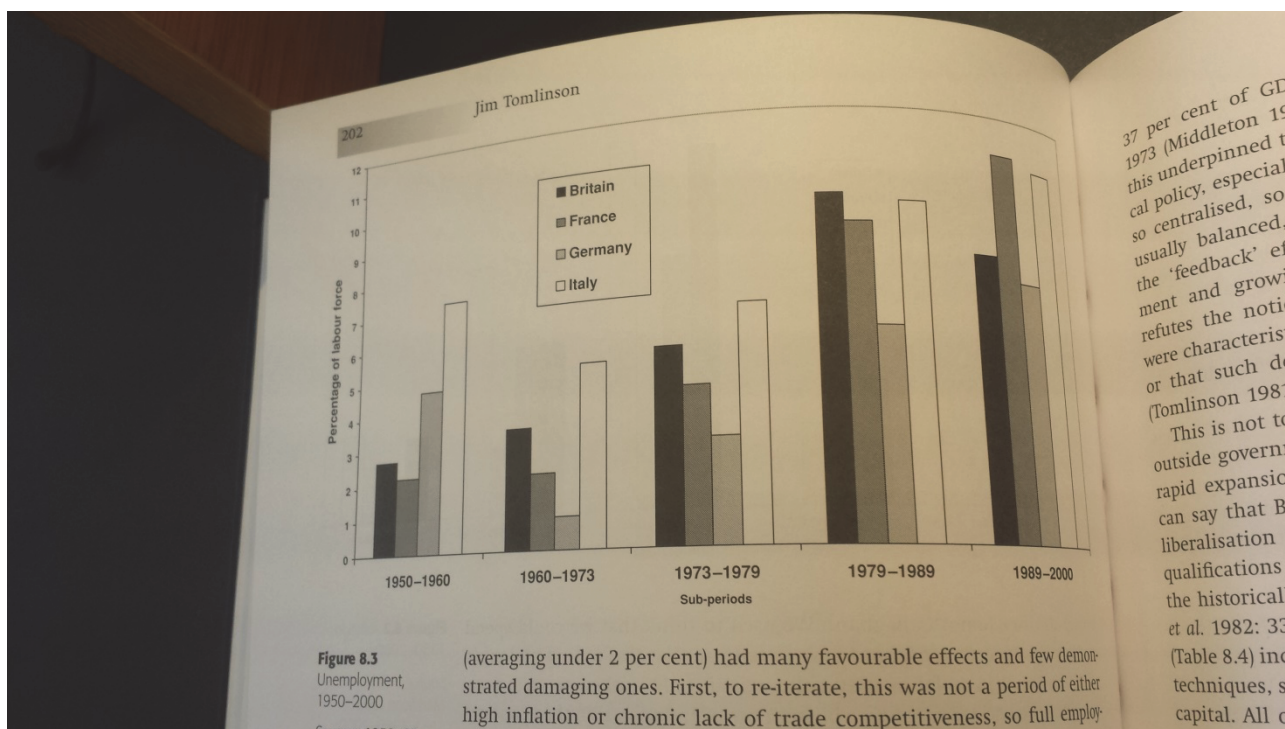
TUC: *Trades Union Congress*:

Utmattelseskrigen: Krigføring mellom Israel og Egypt fra 1969 til 1970.

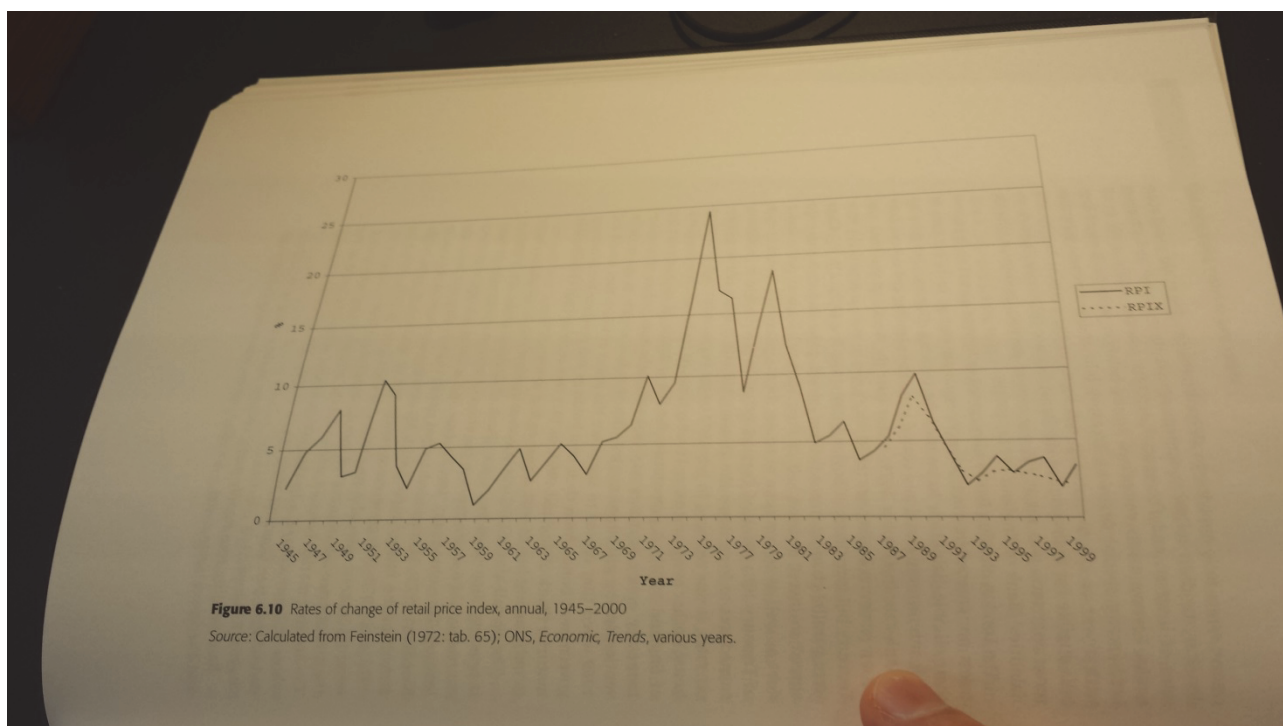
WSAG: Washington Special Action Group.

Vedlegg B – Statistikk

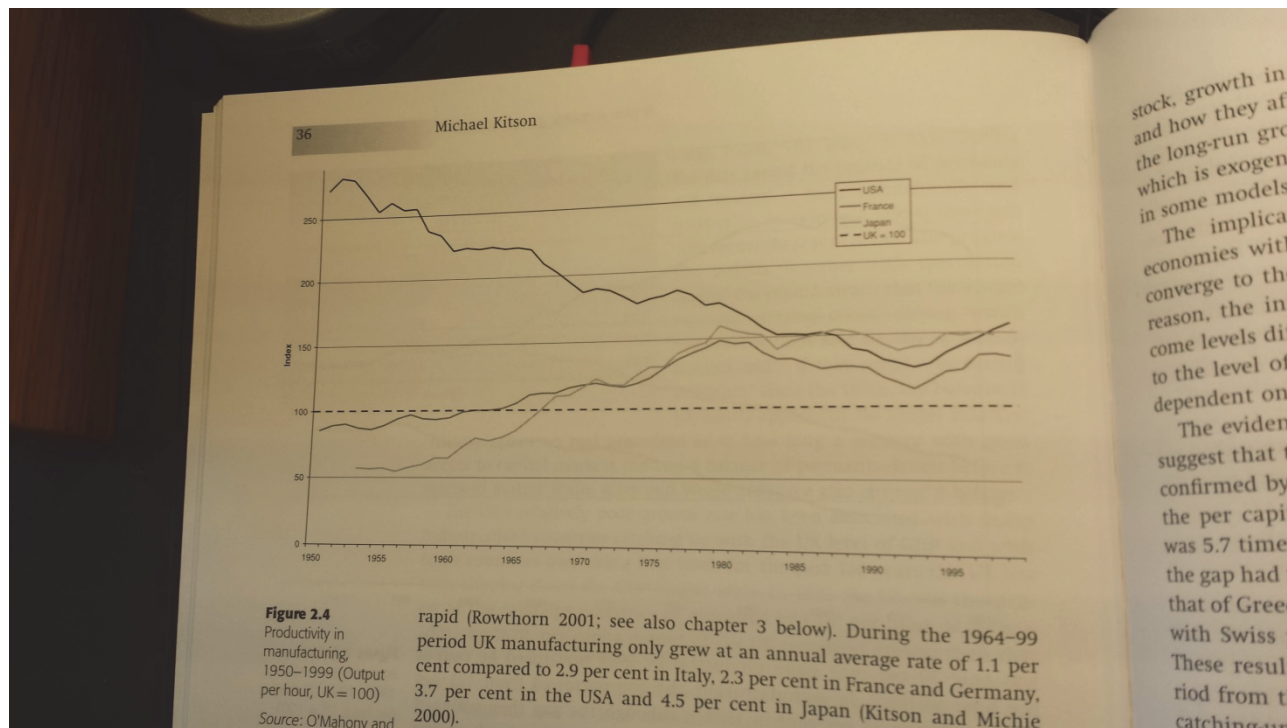
Arbeidsledighet 1950-2000:



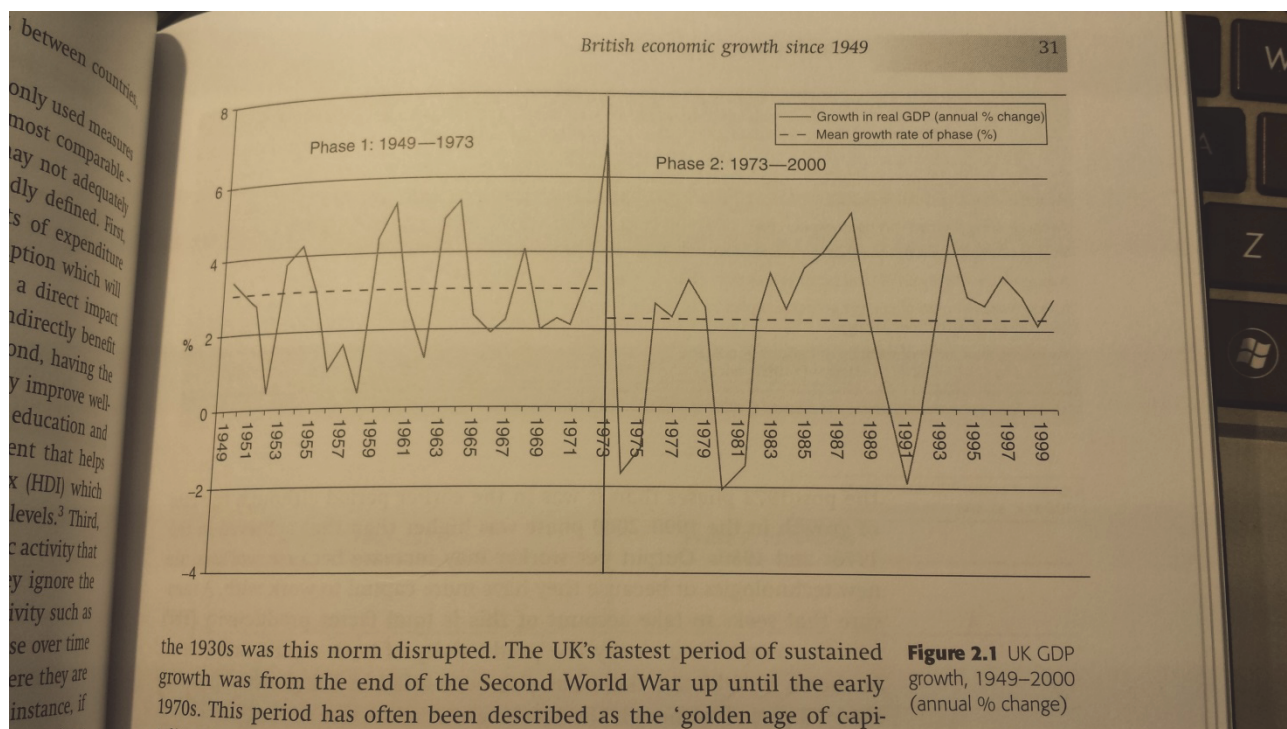
Konsumprisindeksen 1945-1999:



Produktivitet i industrien 1950-1999



BNP-vekst 1949-2000



Vedlegg C – FNs sikkerhetsrådsresolusjon 242 (1967)

Resolution 242 (1967)

of 22 November 1967

The Security Council,

Expressing its continuing concern with the grave situation in the Middle East,

Emphasizing the inadmissibility of the acquisition of territory by war and the need to work for a just and lasting peace in which every State in the area can live in security,

Emphasizing further that all Member States in their acceptance of the Charter of the United Nations have undertaken a commitment to act in accordance with Article 2 of the Charter,

1. *Affirms* that the fulfilment of Charter principles requires the establishment of a just and lasting peace in the Middle East which should include the application of both the following principles:

- (i) Withdrawal of Israel armed forces from territories occupied in the recent conflict;
- (ii) Termination of all claims or states of belligerency and respect for and acknowledgement of the sovereignty, territorial integrity and political independence of every State in the area and their right to live in peace within secure and recognized boundaries free from threats or acts of force;

2. *Affirms further* the necessity

(a) For guaranteeing freedom of navigation through international waterways in the area;

(b) For achieving a just settlement of the refugee problem;

(c) For guaranteeing the territorial inviolability and political independence of every State in the area,

through measures including the establishment of demilitarized zones;

3. *Requests* the Secretary-General to designate a Special Representative to proceed to the Middle East to establish and maintain contacts with the States concerned in order to promote agreement and assist efforts to achieve a peaceful and accepted settlement in accordance with the provisions and principles in this resolution;

4. *Requests* the Secretary-General to report to the Security Council on the progress of the efforts of the Special Representative as soon as possible.

Adopted unanimously at the 1382nd meeting.

Vedlegg D – FNs sikkerhetsrådsresolusjon 338 og 339 (1973)

Resolution 338 (1973)

of 22 October 1973

The Security Council

1. *Calls upon* all parties to the present fighting to cease all firing and terminate all military activity immediately, no later than 12 hours after the moment of the adoption of this decision, in the positions they now occupy;

2. *Calls upon* the parties concerned to start immediately after the cease-fire the implementation of Security Council resolution 242 (1967) in all of its parts;

3. *Decides* that, immediately and concurrently with the cease-fire, negotiations shall start between the parties concerned under appropriate auspices aimed at establishing a just and durable peace in the Middle East.

Adopted at the 1747th meeting by 14 votes to none²⁷

Resolution 339 (1973)

of 23 October 1973

The Security Council,

Referring to its resolution 338 (1973) of 22 October 1973,

1. *Confirms* its decision on an immediate cessation of all kinds of firing and of all military action, and urges that the forces of the two sides be returned to the positions they occupied at the moment the cease-fire became effective;

2. *Requests* the Secretary-General to take measures for immediate dispatch of United Nations observers to supervise the observance of the cease-fire between the forces of Israel and the Arab Republic of Egypt, using for this purpose the personnel of the United Nations now in the Middle East and first of all the personnel now in Cairo.

Adopted at the 1748th meeting by 14 votes to none²⁸

Vedlegg E – Oppsummering av *The Industrial Relations Act (1971)*

The Industrial Relations Act var en lov innført av Det konservative partiet i 1971, som ble fjernet da Labour tok over regjeringsmakten våren 1974. Loven var basert på foreslåtte endringer av regjeringens relasjoner med fagforeningene i Det konservative partiets valgmanifest fra regjeringsvalget sommeren 1970. Hensikten med loven var å gi staten mer konstitusjonell makt over fagforeningene gjennom bruk av rettsapparatet. Loven møtte mye motstand fra fagforeningene og bidro til å underminere Heath-regjeringen.

Lovforslaget ble utformet etter Lord Donovans *Report of the Royal Commission on Trade Unions and Employers' Associations*. Rapporten undersøkte muligheten for å redusere konflikter i den industrielle sektoren og grunnløse oppsigelser. Etter at lovforslaget ble bearbeidet hadde regjeringen redusert beskyttelsen av arbeidstakerne og lagt flere hindringer for kollektive forhandlinger i forhold til hva som var tilfelle i Donovans rapport.

Arbeidere fikk en lovfestet rett til å velge mellom å tilhøre en fagforening som var registrert og en som ikke var det. Kollektive lønnsoppgjørsavtaler var lovfestet med mindre en unntaksklausul ble spesifisert. Loven økte sjansen for at kollektive forbud mot streik kunne bli innført i arbeidskontraktene innenfor sektorer som regjeringen karakteriserte som viktig for den daglige styringen av staten, slik som for eksempel kraftverksarbeiderne. Kun registrerte fagforeninger hadde juridiske rettigheter og stadfestede skattelettelser. En av forutsetningene for at en fagforening kunne være registrert i systemet var at organisasjonen måtte ha regler som spesifiserte hvordan, når og hvem som hadde autoritet til å ta avgjørelser, dette gjald spesielt i tilfelle streik.

Det ble lovfestet at en arbeidsgiver måtte oppgi skjellig grunn ved oppsigelse av en arbeidstaker. Dersom dette ikke fant sted kunne en arbeider med en standard arbeidskontrakt søke om kompensasjon for tapt arbeidsinntekt.

Loven forbød uoffisielle streiker og satte begrensinger på hvordan offisielle streiker skulle gjennomføres. Det ble også etablert en egen domstol, *the National Industrial Relations Court*, som hadde fullmakt til å innføre rettslige påbud overfor fagforeninger for å forhindre streiker som kunne lede til uroligheter. Denne fullmakten ga domstolen også retten til å avgjøre arbeidskonflikter hvor det ble ikke nådd en enighet gjennom vanlig praksis.

Statsminister Edward Heath måtte kunngjøre nyvalg over spørsmålet om hvem som hadde mest makt i landet, regjeringen eller fagforeningene. Dette var knyttet til en langvarig konflikt med Landsforeningen av gruvearbeidere.

Vedlegg F – Oppsummering av lønns- og prisstyringspolitikken

Heath-regjeringen som ble valgt i juni 1970 var imot lønns- og prisstyringspolitikk. Regjeringens standpunkt var at en slik politikk la unødvendige hindre for markedsøkonomien og var et ineffektivt verktøy for å forhindre økende inflasjon. Regjeringen gikk derfor vekk fra en slik politikk og avskaffet lønns- og prisstyringsnemda. Den stolte istedenfor på en konservativ økonomistyring for å kontrollere inflasjonen. Kontinuerlig høy inflasjon og økende arbeidsledighet førte til at regjeringen foretok en u-sving i 1972. Økonomien ble stimulert for å oppmuntre til økt etterspørsel etter varer. Regjeringen håpet at det ville føre til økt vekst og redusert arbeidsledigheten. Etter seks måneder med en slik politikk ble lønns- og prisstyringsmekanismer innført på nytt for å bremse den økende inflasjonen som en slik vekstpolitikk hadde ført med seg.

Regjeringens lønns- og prisstyringsinitiativ ble delt opp i tre faser. Den første fasen innebar en stillstand av lønns- og prisnivået i fem måneder. Den andre og tredje fasen var også obligatorisk, og to forskjellige nemder ble satt opp for å håndheve at politikken ble gjennomført. Alle de største selskapene i Storbritannia trengte tillatelse fra prisnemda før de kunne øke prisene på varene sine. En lønnsnemd ble også satt opp til å forvalte håndhevelsen av lønnspolitikken.

I starten tydet ting på at politikken hadde vært moderat suksessfull. Inflasjonen hadde blant annet holdt seg relativt stabil på ni prosent gjennom mesteparten av 1973. Det var likevel alvorlige mangler ved politikken. Lønns- og prisstyringspolitikken hadde innebygde terskler som forsterket utfordringene knyttet til en slik politikk. En terskelklausul i fase tre av initiativet tillot alle arbeidere 40 pence i uka i lønnsøkning for hver prosent prisene steg med dersom inflasjonen hadde økt med syv prosent i forhold til oktober 1973. Det fant derfor sted en viss form for indeksering. Lønningene steg automatisk tilsvarende inflasjonen.

Med regjeringens driv etter vekst i den økonomiske sektoren var det bare et spørsmål om tid før inflasjonen ville øke igjen. I tillegg hadde vareprisene på verdensbasis økt, på grunn av sammenbruddet av Bretton Woods-systemet og oljekrisen. Regjeringen hadde håpet at lønns- og prisstyringspolitikken ville holde inflasjonen på under syv prosent, og at fagforeningene ikke ville prøve å oppnå overdrevne lønnsøkninger under lønnsoppgjørene med et slikt sikkerhetsnett. Det viste seg fort at inflasjonen økte med langt mer enn syv prosent, dermed økte utbetalingene knyttet til denne terskelklausulen for hver måned. De automatiske lønnsøkningene førte igjen til prisøkninger. Det var en ond sirkel regjeringen ikke klarte å komme seg ut av. Mange arbeidstakere aksepterte heller ikke rammene som hadde blitt satt for lønnsnivået i forhold til prisnivået. Gruvestreiken i årsskiftet 1973/74 var knyttet til denne misnøyen.

Primærkilder

Analogt arkivmateriale

The National Archives, Kew, London

The National Archives (TNA). CAB 133/432. 'Visit of the President of the French Republic 16-17 November: Papers 1-24'. 08 November 1973 – 15 November 1973.

The National Archives (TNA). CAB 134/3609. 'Ministerial Committee on Economic Strategy: Task Force on Oil Supplies: Meetings 1-12, Papers 1-28'. 19 June 1973 – 20 November 1973.

The National Archives (TNA). FCO 8/1965. 'Oil affairs in Persian Gulf'. 1973.

The National Archives (TNA). FCO 8/1968. 'UK energy policy in Middle East'. 1973.

The National Archives (TNA). FCO 8/1969. 'UK energy policy in Middle East'. 1973.

The National Archives (TNA). FCO 8/2121. 'Visit of Shaikh Ahmad Zaki Yamani, Saudi Arabian Minister of Petroleum, to UK, 28-30 November 1973'. 1973.

The National Archives (TNA). FCO 73/151. 'Various correspondence and policy papers: including Rhodesia, Middle East, and British nuclear deterrent 1972-1974'. 1972-1974.

The National Archives (TNA). FCO 82/321. 'Messages between Prime Minister Edward Heath and US President Richard Nixon'. 1973.

The National Archives (TNA). FCO 93/184. 'Discussions on the Middle East between the UK and France'. 1973.

The National Archives (TNA). FCO 93/231. 'Attitude of the USA to Middle East settlement'. 1973.

The National Archives (TNA). FCO 93/253. 'Military preparations for Arab/Israel war in the Middle East: UK contingency planning'. 1973.

The National Archives (TNA). FCO 93/254-288. 'Arab/Israel war in the Middle East (Yom Kippur War)'. Part 1-35. 1973.

The National Archives (TNA). FCO 93/289. 'Embargo on sale of military equipment from the UK to Middle East countries as a result of the Arab/Israel war in the Middle East (Yom Kippur War)'. 1973.

The National Archives (TNA). FCO 93/298. 'Oil as a political weapon in the Middle East'. 1973.

The National Archives (TNA). PIN 7/623. 'Industrial Relations White Paper ('In Place of Strife', Cmnd 3888): ministerial briefing notes and discussion on policy for industrial relations'. 1968-1969.

The National Archives (TNA). POWE 63/245. 'Middle East crisis 1967: effect on the oil industry; supply questions'. 1967-1968.

The National Archives (TNA). POWE 63/509. 'Economic costs on an interruption to UK oil supplies: Department of Economic Affairs study'. 1968-1970.

The National Archives (TNA). POWE 63/560. 'Value of Middle East oil'. 1968-1972.

The National Archives (TNA). POWE 63/769. 'Crisis caused by resolutions passed at the twenty first conference of the Organisation of Petroleum Exporting Countries (OPEC)'. 1970-1971

The National Archives (TNA). PREM 15/1412. 'How fast can we allow economy to grow?': paper by HM Treasury, July 1973'. 09 July 1973 – 06 August 1973.

The National Archives (TNA). PREM 15/1472. 'Monthly UK trade figures: Prime Minister's comments and associated correspondence; part 6'. 02 July 1973 – 17 December 1973.

The National Archives (TNA). PREM 15/1655. 'Meetings between Prime Minister and representatives of National Union of Mineworkers (NUM), 23 October and 28 November 1973'. 11 October 1973 – 03 December 1973.

The National Archives (TNA). PREM 15/1672. 'Meetings between Prime Minister and members of Confederation of British Industry (CBI) and Trades Union Congress (TUC), including talks on settling wage claims and price restraint; part 10'. 02 February 1973 – 21 May 1973.

The National Archives (TNA). PREM 15/1765. 'Situation in Middle East: Arab - Israeli dispute; part 7'. 07 October 1973 – 16 October 1973.

The National Archives (TNA). PREM 15/1766. 'Situation in Middle East: Arab - Israeli dispute; part 8'. 17 October 1973 – 29 October 1973.

The National Archives (TNA). PREM 15/1767. 'Situation in Middle East: Arab - Israeli dispute; part 9'. 30 October 1973 – 19. November 1973.

The National Archives (TNA). PREM 15/1844. 'Measures taken to deal with current energy and industrial emergency: coal and oil stocks and deliveries to power stations; electricity restrictions'. 27 November 1973 – 31 December 1973.

The National Archives (TNA). PREM 15/1981. 'Exchange of messages between Prime Minister and President Nixon, 1973'. 02 January 1973 – 10 November 1973.

The National Archives, PREM 15/1989. 'Dr Kissinger complained that Prime Minister had made personal attack on him at dinner with US correspondents, 28 November 1973', 30 November 1973 – 2 December 1973.

The National Archives (TNA). PREM 15/2023. 'Prime Minister's instruction to departments on reduction in paperwork'. 30 July 1973 – 25 February 1974

The National Archives (TNA). PREM 15/2056. 'Balance of payments and exchange rate in 1974; official sterling balances'. 17 December 1973 – 20 February 1974.

The National Archives (TNA). PREM 15/2232. 'Visits by Dr Henry Kissinger to London; records of meetings with Prime Minister, 12 December 1973 and 26 February 1974; part 4'. 14 September 1973 – 27 February 1974.

Digitalisert arkivmateriale

Underhuset

House of Commons: *Proclamation of State of Emergency* (16. juli 1970).

<http://hansard.millbanksystems.com/commons/1970/jul/16/proclamation-of-state-of-emergency>

House of Commons: *Proclamation of State of Emergency* (14. desember 1970).

<http://hansard.millbanksystems.com/commons/1970/dec/14/proclamation-of-state-of-emergency>

House of Commons: *Industrial Relations Bill* (15. desember 1970).

<http://hansard.millbanksystems.com/commons/1970/dec/15/industrial-relations-bill>

House of Commons: *Business of the House* (21. desember 1970).

<http://hansard.millbanksystems.com/commons/1971/jan/21/business-of-the-house>

House of Commons: *Industrial Relations Bill: Allocation of Time* (25. desember 1970).

<http://hansard.millbanksystems.com/commons/1971/jan/25/industrial-relations-bill-allocation-of>

House of Commons: *the Economic Outlook* (21. mars 1972).

<http://hansard.millbanksystems.com/commons/1972/mar/21/the-economic-outlook>

House of Commons: *£ Sterling* (23. juni 1972).

<http://hansard.millbanksystems.com/commons/1972/jun/23/lb-sterling>

House of Commons: *Inflation: Government Proposals* (6. november 1972).

<http://hansard.millbanksystems.com/commons/1972/nov/06/inflation-government-proposals>

House of Commons: *Economic Situation: Conclusion* (17. desember 1973).

<http://hansard.millbanksystems.com/commons/1973/dec/17/conclusion>

Amerikanske primærkilder

Nixon Presidential Library & Museum. "Memorandum fra Helmut Sonnenfeldt til Henry Kissinger om Persiabukta 15. juli 1970." I The Nixon Library Online Document Collection (10.12.1969) <http://www.nixonlibrary.gov/virtuallibrary/documents/dec10/69.pdf>

Nixon, Richard. "Remarks of Welcome to Prime Minister Edward Heath of Great Britain. December 17, 1970." I *The American Presidency Project*, redigert av Gerhard Peters og John T. Woolley. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=2855>

Parlamentet

Parliamentary Archives. "Public Administration – Second Report, 2." I *The machinery of future thinking* (2012). <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200607/cmselect/cmpubadm/123/12305.htm#a2>

Kabinett-konklusjoner

The National Archives (TNA). CAB 128/47. *Cabinet Conclusions* (1970). <http://filestore.nationalarchives.gov.uk/pdfs/large/cab-128-47.pdf>

The National Archives (TNA). CAB 128/49. *Cabinet Conclusions* (1971). <http://filestore.nationalarchives.gov.uk/pdfs/large/cab-128-49.pdf>

The National Archives (TNA). CAB 128/50. *Cabinet Conclusions* (1972). <http://filestore.nationalarchives.gov.uk/pdfs/large/cab-128-50.pdf>

The National Archives (TNA). CAB 128/51. *Cabinet Conclusions* (9. januar 1973 til 16. mars 1973). <http://filestore.nationalarchives.gov.uk/pdfs/large/cab-128-51.pdf>

The National Archives (TNA). CAB 128/52. *Cabinet Conclusions* (12. april 1973 til 26. juli 1973). <http://filestore.nationalarchives.gov.uk/pdfs/large/cab-128-52.pdf>

The National Archives (TNA). CAB 128/53. *Cabinet Conclusions* (13. september 1973 til 5. mars 1974). <http://filestore.nationalarchives.gov.uk/pdfs/large/cab-128-53.pdf>

Kabinett-memorandum

The National Archives (TNA). CAB 129/150. *Cabinet Memoranda* (juni til juli 1970). <http://filestore.nationalarchives.gov.uk/pdfs/large/cab-129-150.pdf>

The National Archives (TNA). CAB 129/151. *Cabinet Memoranda* (22. juli 1970 til 24. september 1970). <http://filestore.nationalarchives.gov.uk/pdfs/large/cab-129-151.pdf>

The National Archives (TNA). CAB 129/152. *Cabinet Memoranda* (24. september 1970 til 8. oktober 1970). <http://filestore.nationalarchives.gov.uk/pdfs/large/cab-129-152.pdf>

The National Archives (TNA). CAB 129/155. *Cabinet Memoranda* (1. januar 1971 til 26. februar 1971). <http://filestore.nationalarchives.gov.uk/pdfs/large/cab-129-155.pdf>

The National Archives (TNA). CAB 129/160/17. *Memorandum on Rolls-Royce: Draft White Paper* (7. desember 1971). <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C8678991>

The National Archives (TNA). CAB 129/162. *Cabinet Memoranda* (3. mars 1972 til 15. mai 1972). <http://filestore.nationalarchives.gov.uk/pdfs/large/cab-129-162.pdf>

The National Archives (TNA). CAB 129/167. *Cabinet Memoranda* (12. januar 1973 til 20. februar 1973). <http://filestore.nationalarchives.gov.uk/pdfs/large/cab-129-167.pdf>

The National Archives (TNA). CAB 129/171. *Cabinet Memoranda* (17. juli 1973 til 11. oktober 1973). <http://filestore.nationalarchives.gov.uk/pdfs/large/cab-129-171.pdf>

The National Archives (TNA). CAB 129/173. *Cabinet Memoranda* (30. oktober til 12. desember 1973). <http://filestore.nationalarchives.gov.uk/pdfs/large/cab-129-173.pdf>

Bibliografi

Bøker

- Addison, Paul og Harriet Jones (red.). *A Companion to Contemporary Britain 1939-2000*. Malden. Mass: Blackwell Publishing, 2007.
- Alford, B. W. E. *Britain in the World Economy since 1880*. London: Longman, 1996.
- Andrew, Christopher. *The Defence of the Realm: The Authorized History of MI5*. London: Allen Lane, 2009.
- Anderson, Christopher. *Blaming the Government: Citizens and the Economy in Five European Countries*. London: Routledge, 1995.
- Anderson, Ewan W. og William Bayne Fisher. *The Middle East: Geography and Geopolitics*. London: Routledge, 2000.
- Beckett, Andy. *When the Lights Went Out: Britain in the Seventies*. London: Faber & Faber, 2009.
- Black, Jeremy. *Britain Since the Seventies*. London: Reaktion Books, 2004.
- Burke, Kathleen. *Old World, New World*. London: Little Brown, 2007.
- Butenschøn, Nils A. *Midtøsten: Imperiefall, statsutvikling, kriger*. Oslo: Universitetsforlaget, 2008.
- Cooper, Andrew Scott. *The Oil King: How the U.S., Iran & Saudi Arabia changed the balance of power in the Middle East*. Oxford: Oneworld Publications, 2012.
- Floud, Roderick og Paul Johnson (red.). *The Cambridge Economic History of Modern Britain Volume III: Structural Change and Growth, 1939-2000*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Gat, Moshe. *Britain and the Conflict in the Middle East, 1964-1967*. London: Praeger, 2003.
- Heath, Edward. *Edward Heath: The Course of my Life*. London: Hodder & Stoughton, 1998.
- Kingdon, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Longman, 2003.
- Kissinger, Henry. *The White House Years*. London: Weidenfeld and Nicholson and Michael Joseph, 1979.
- Lundestad, Geir. *USA og Europa: Imperiet og de allierte etter 1945*. Oslo: Cappelen, 2004.

- McNamara, Robert. *Britain, Nasser and the Balance of Power in the Middle East 1952-1967*. London: Frank Cass, 2003.
- Petersen, Tore T. (red.). *Challenging Retrenchment: The United States, Great Britain and the Middle East, 1950-1980*. Trondheim: Tapir Academic Press, 2010
- Petersen, Tore T. (red.). *The Decline of the Anglo-American Middle East: 1961-1969*. Brighton: Sussex Academic Press, 2006.
- Quandt, William B. *Peace Process: American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict Since 1967*. Berkeley: University of California Press, 2001.
- Sandbrook, Dominic. *State of Emergency: The Way We Were, Britain 1970-1974*. London: Penguin Books, 2011.
- Shlaim, Avi. *The Iron Wall: Israel and the Arab World*. London: Penguin Books, 2001.
- Skeet, Ian. *Opec: Twenty-five Years of Prices and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
- Turner, Alwyn W. *Crisis? What Crisis?: Britain in the 1970s*. London: Aurum Press Ltd, 2013.
- Venn, Fiona. *The Oil Crisis*. London: Pearson Education, 2006.
- Waage, Hilde H. *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*. Kristiansand: Cappelen Damm Akademisk, 2013.
- Williams, Roger. *The Nuclear Power Decisions: British Policies, 1953-78*. London: Croom Helm, 1980.
- Yergin Daniel. *Svart Gull*. Oversatt av Finn B. Larsen. Oslo: Kagge Forlag, 1998.
- Ziegler, Philip. *Edward Heath*. London: Harper Press, 2011.

Bind i serie

- Grimnes, Ole Kristian. *Utdrag*, i Erling Bjøl og Knut Mykland (red.), *Cappelens Verdenshistorie*, bd. 19. Oslo: J. W. Cappelen Forlag as, 1987.

Publikasjoner uten navngitt forfatter

- Caroline Center for the Study of the Middle East and Muslim Civilizations. "Where is the Middle East?" Frigitt 17.04.2015. <http://www.unc.edu/mideast/where/mahan-1902.shtml>.

- Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe. "Joint Statement by the Governments of the EEC (6 November 1973)." Frigitt: 02.12.2013.
http://www.cvce.eu/obj/joint_statement_by_the_governments_of_the_eec_6_november_1973-en--a08b36bc-6d29-475c-aadb-0f71c59dbc3e.html.
- Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe. "The European Currency Snake." Frigitt 11.09.2012. http://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/d4f8d8aa-a518-4e56-9e19-957ea8d54542/publishable_en.pdf.
- International Monetary Fund. "*The end of the Bretton Woods System* (1972-81)." Frigitt 16.10.2014.
<https://www.imf.org/external/about/histend.htm>.
- Osho News Online Magazine. "Tony Benn Quotes." Frigitt 27.03.2014.
<http://www.oshonews.com/2014/03/tony-benn-quotes/>.
- Resources for Enviromental History and Education for Sustainable Development. "Energy consumption in England and Wales: 1560-2000." Frigitt 2008.
<http://www.histecon.magd.cam.ac.uk/history-sust/energyconsumption/>.
- The National Archives UK. "1960's and 1970's Radicalisation." Frigitt 03.03.2015.
<http://www.nationalarchives.gov.uk/cabinetpapers/alevelstudies/1960-radicalisation.htm>.

Del av publikasjoner

- Broadberry, Stephen. "The Performance of Manufacturing". I *The Cambridge Economic History of Modern Britain, Volume III: Structural Change and Growth, 1939-2000*, redigert av Roderic Floud og Paul Johnson, 57-83. Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
- Schenk, Catherine. "Britain in the World Economy". I *A Companion to Contemporary Britain 1939-2000*, redigert av Paul Addison og Harriet Jones, 463-481. Mass: Blackwell Publishing, 2007.
- Elliot, Matthew. "Defeat and Revival: Britain in the Middle East". I *British Foreign Policy, 1955-64: Contracting Options*, redigert av Wolfram Kaiser og Gillian Staerk, 239-256. London: Macmillan Press LTD, 2000.
- Hamilton, Keith og Patrick Salmon (red.). "Introduction". I *Documents on British Policy Overseas Series III, Volume IV The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972-1974*, 1-43. London: Whitehall Publishing, 2005.

- Hanafi, Hassan. "The Middle East, in Whose World?". I *The Middle East in a Globalized World: Papers from the Fourth Nordic Conference on Middle East Studies, Oslo 1998*, redigert av Bjørn Olav Utvik og Knut S. Vikør, 1-9. Bergen: Nordic Society for Middle Eastern Studies, 2000.
- Hopkins, Michael F. og John W. Young. "The Anglo-American 'Special Relationship'". I *A Companion to Contemporary Britain*, redigert av Paul Addison og Harriet Jones, 499-516. Malden, Mass: Blackwell Publishing, 2007.
- Louis, Roger Wm. "Britain and the Middle East after 1945". I *Diplomacy in the Middle East*, redigert av Carl Brown, 21-58. London: I.B. Tauris, 2004.
- Miller, Rory. "Faraway Causes, Immediate Effects". I *The October 1973 War: Politics Diplomacy, Legacy*, redigert av Asaf Siniver, 155-172. London: Hurst & Company, 2013.
- Neal, Larry. "Impact of Europe". I *The Cambridge Economic History of Modern Britain Volume III: Structural Change and Growth, 1939-2000*, redigert av Roderic Floud og Paul Johnson, 267-298. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Painter, David S. "Oil and the October War". I *The October 1973 War: Politics Diplomacy, Legacy*, redigert av Asaf Siniver, 173-194. London: Hurst & Company, 2013.
- Pemberton, Hugh. "The Transformation of the Economy". I *A Companion to Contemporary Britain 1939-2000*, redigert av Paul Addison og Harriet Jones, 180-202. Malden: Blackwell, 2007.
- Petersen, Tore T. "Introduction: End of Empire?". I *Challenging Retrenchment: The United States, Great Britain and the Middle East, 1950-1980*, redigert av Tore T. Petersen, 1-7. Trondheim: Tapir Academic Press, 2010.
- Seale, Patrick. "Syria". I *The Cold War and the Middle East*, redigert av Yezid Sayigh og Avi Shlaim, 48-76. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- Smith, Simon C. "Anglo-American relations and the end of empire in the Far East and the Persian Gulf, 1948-1971". I *Challenging Retrenchment*, redigert av Tore T. Petersen, 9-40. Trondheim: Tapir Academic Press, 2010.
- Tétreault, Mary Ann. "The Political Economy of Middle Eastern Oil". I *Understanding the Contemporary Middle East*, redigert av Deborah J. Gerner og Jillian Schwedler, 249-272. London: Lynne Rienner Publishers, 2004.

Tomlinson, Jim. "Economic 'Decline' in Post-War Britain". I *A Companion to Contemporary Britain, 1939-2000*, redigert av Paul Addison og Harriet Jones, 164-179. Malden. Mass: Blackwell Publishing, 2007.

Tomlinson, Jim. "Economic Policy". I *The Cambridge Economic History Volume III: Structural Change and Growth, 1939-2000*, redigert av Roderic Floud og Paul Johnson, 189-212. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

Tidsskrifter og avisartikler

Afrasiabi, Kaveh. "Saudi-Iran tensions fuels wider conflict." *Asia Times Online*. 06.12.2006.
http://www.atimes.com/atimes/Middle_East/HL06Ak04.html.

Cannadine, David. "The Rise and Fall of Class in Britain." *New York Times*. 1999.
<http://www.nytimes.com/books/first/c/cannadine-class.html>.

Dawnay, Kit. "A History of Sterling." *The Telegraph*. 08.08.2001.
<http://www.telegraph.co.uk/news/1399693/A-history-of-sterling.html>.

Kavanagh, Dennis. "Thatcherism and the End of the Post-War-Consensus." *BBC Online*. 03.03.2011. http://www.bbc.co.uk/history/british/modern/thatcherism_01.shtml#wo.

Kavanagh, Dennis. "Lord Carr of Hadley: highly regarded conservative minister whose industrial relations act provoked bitter controversy." *Independent Online*. 21.02.2012.
<http://www.independent.co.uk/news/obituaries/lord-carr-of-hadley-highly-regarded-conservative-minister-whose-industrial-relations-act-provoked-bitter-controversy-7237343.html>.

Hopkin, Bryan. "Freedom and Necessity in Economic Policy: Britain 1970-1979". *The Political Quarterly* 70, nr. 3 (1999): 305-318.

Hughes, Geraint. "Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arab-Israeli War of 1973". *Journal of Cold War Studies* 10, nr. 2 (2008): 3-40.

Kjelstadli, Knut. "Struktur, norm og interesse – om historikerens behov for handlingsteori". *Historisk Tidsskrift* 70 (1991): 50-61.

Lowe, Rodney. "Review Article: Life Begins in the Seventies? Writing and Rewriting the History of Postwar Britain". *Journal of Contemporary History* 42, nr. 1 (2007): 161-169.

- Philips, Jim. "The 1972 Miner's Strike: Popular Agency and Industrial Politics in Britain". *Contemporary British History* 20, nr. 2 (2006): 187-207.
- Rideout, R.W. "The Industrial Relations Act 1971". *The Modern Law Review* 71, nr. 6 (1971): 655-675. 22.04.2015. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2230.1971.tb01312.x/abstract>.
- Sciolino, Elaine. "A NATION CHALLENGED: Ally's Future; U.S. Pondering Saudi's Vulnerability." *International New York Times*. 04.11.2001. <http://www.nytimes.com/2001/11/04/world/a-nation-challenged-ally-s-future-us-pondering-saudis-vulnerability.html>.
- Walton, David. "Has oil lost the capacity to shock?". *Oxonomics* 1, nr. 1 (2006): 9-12. 22.04.2015. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1752-5209.2006.00004.x/pdf>.
- Upubliserte arbeider**
- Brown, Adam. "Jervis: Hypothesis on misperception," *WikiSummary, the Free Social Science Summary Database* (blogg). 24.08.2007. http://wikisum.com/w/Jervis:_Hypotheses_on_misperception.
- Goodhart, C.A.E. "Competition and Credit Control". Upublisert artikkel. *London School of Economics*. 2014.
- Gustavsson, Marius. "Finanskrisen: Keynesianismens endelikt," *Civita* (blogg). 04.11.2009. <https://www.civita.no/2009/11/04/keynesianismens-endelikt>.
- Humpage, Owen. "Smithsonian Agreement," *Federal Reserve History* (blogg). 22.11.2013. <http://www.federalreservehistory.org/Events/DetailView/34>.
- Lahlum, Emil. "The Natural Relationship". Upublisert hovedoppgave. Universitetet i Oslo. 2009.
- Oliver, Michael J. og Hugh Pemberton. "UK Economic Policy in the 1960s and 1970s and the Challenge to Learning". Upublisert avhandling. *XIV International Economic History Congress*. 2006.
- Venn, Fiona. "The October 1973 Energy Crisis". Upublisert artikkel. *H-Energy 1973 Energy Crisis Anniversary Discussion*, 2014.